Joaquim Bosch

La patria en la cartera

Pasado y presente de la corrupción en España



Ariel

Índice

Sinopsis

«Me da envidia la vida que tenían mis padres a mi edad.» Bajo ese discurso pretendidamente crítico se esconde una idealización de un tiempo pasado que nunca fue mejor. Una nostalgia fundamentada en un modelo familiar único, una sublimación del medio rural, un capitalismo alienado y una negación de los avances sociales logrados a lo largo de las últimas cuatro décadas. Son argumentos propios de una izquierda conservadora que se espanta ante la pérdida de su hegemonía. Lo neorrancio es lo que ocurre cuando miramos al pasado con la venda del recuerdo y cuando convertimos la experiencia propia en universal. Un libro que pone el presente en valor y que da pautas sobre hacia dónde debería enfocar la izquierda sus demandas.

LA PATRIA EN LA CARTERA
Pasado y presente de la corrupción en España

Joaquim Bosch

Ariel

Introducción

Cuando el pasado se resiste a pasar

Un país agredido por las prácticas corruptas

La corrupción suele mencionarse como una de nuestras peculiaridades. Algo así sería impensable en otros países europeos, más identificados con la puntualidad, la excelencia organizativa o la precisión en la fabricación de relojes. Sin embargo, en España se ha asumido con naturalidad atávica que las conductas indecentes forman parte de nuestro paisaje institucional. Los reproches ciudadanos se complementan con cierta resignación. Han ido pasando los años, las legislaturas y los sucesivos sistemas políticos en los vaivenes de nuestra agitada historia, pero esa vergonzosa patología se ha mantenido y nunca parece que vaya a limpiarse la mugre de nuestros establos más sucios.

Los datos objetivos evidencian esa vinculación con las malas prácticas. Sin embargo, son más confusas las razones que puedan explicarlas. Algunos afirman que somos un país corrupto por naturaleza y que las soluciones son imposibles, igual que una persona puede padecer una diabetes incurable. Otros aseguran que no hay tanta corrupción como parece y que solo se trata de una percepción exagerada por los medios. La mayoría observa la corrupción como una retahíla de problemas puntuales que solo afectan a su vida en que se escandalizan por ellas de manera intermitente. Las críticas

presentan diversidad en sus enfoques, pero las alusiones sociales a las prácticas corruptas son continuas, desde el humor, el estoicismo, la indignación y el autoodio.

Se ha repetido con frecuencia el tópico de que hay un carácter español propenso a la corrupción, que se mostraría en fenómenos como la novela picaresca de los siglos XVI y XVII. Sin duda, en esa época había prácticas inmorales como las que se reflejan en dichas obras. Y seguro que hay comportamientos despreciables que ahora siguen existiendo: estamos tan saturados de corrupción que los informes policiales, las sentencias sobre el tema y las noticias de los periódicos parecen narrativa de costumbres. Eso puede llevarnos a trazar un hilo histórico entre pasado y presente para concluir esa continuidad en el tiempo. Así podemos culpar con rotundidad al incorregible carácter hispánico. No obstante, resulta temerario pasar tan rápidamente de la hipótesis a la apoteosis.

Los protagonistas de los relatos picarescos no son individuos con poder que abusan de sus cargos. Son personajes marginales que intentan sobrevivir a base de astucias, trampas y engaños. El Lazarillo, el Buscón, Guzmán de Alfarache o Rinconete y Cortadillo intentan salir adelante en una ardua lucha por la vida. Su mirada permite intuir desvergüenzas de sectores privilegiados de aquella sociedad, pero los relatos se centran en las peripecias propias de esos antihéroes. Las visiones de los pícaros, a menudo plagadas de ironía, no entran en la gestión de los cargos públicos o en apropiaciones de los caudales de toda la sociedad. Hay una gran disparidad entre la vida de Lázaro de Tormes y las trayectorias de Roldán, Bárcenas o Urdangarín. El primero es un huérfano que se afana por subsistir en situaciones límite. Los otros parten de existencias acomodadas, pero buscan enriquecerse más a toda costa y perjudican los intereses comunes. La distancia entre la picaresca y la corrupción actual es muy sensible. Además, la narrativa crítica con los vicios sociales no es exclusivamente española. En la misma época se escribieron obras similares en otros países europeos.

Por ejemplo, durante el siglo XVI se publicó en Alemania un relato muy exitoso sobre el pícaro Till Eulenspiegel y en Inglaterra se escribió *The Life of Jack Wilton*.

Tampoco debemos ignorar la enorme influencia en la misma época de la obra moralizante de Erasmo de Róterdam: su amplia recepción nos demuestra que en los países europeos los malos hábitos estaban bastante extendidos. La prueba más clara es la propia Reforma protestante en todas sus orientaciones, que utilizó como uno de sus caballos de batalla la embestida contra las desvergüenzas. Las actitudes indignas no eran una característica únicamente española, aunque es probable que algunas circunstancias históricas provocaran aquí una mayor presencia de inmoralidades. La reforma de las costumbres se mantuvo como tema reiterado en todos los países europeos durante los siglos siguientes. Charles Dickens señalaba los defectos de la sociedad británica de su tiempo, mientras que Balzac hacía lo propio en Francia y Larra escribía en Madrid sus artículos sobre las conductas más reprochables. Con posterioridad, Pérez Galdós dio un paso más y retrató en algunas de sus novelas determinadas actuaciones poco ejemplares de la Administración pública a lo largo del siglo XIX.

Lo que describió Galdós de manera coetánea posee una significativa relevancia como notario de su tiempo. El historiador alemán Jens Ivo Engels ha señalado que a mediados del siglo XIX las prácticas corruptas en España todavía eran muy similares a las de otros países europeos. Será en esa época cuando empezarán a establecerse las bases institucionales que llevarán a la construcción del Estado contemporáneo e intentarán acabar con favoritismos, corruptelas o prácticas deshonestas.

Las reformas estructurales en otros países de Europa les permitieron llegar al siglo XX con profundas transformaciones sociales, administrativas y políticas. Dinamarca es actualmente uno de los países con niveles más bajos de corrupción del mundo, pero tras las guerras napoleónicas los

sobornos, los fraudes y las malversaciones todavía seguían estando muy presentes, como ha explicado Mette Frisk Jensen, profesora de la Universidad de Aarhus y una de las mayores expertas del país en temas de corrupción. Las modificaciones institucionales que se impulsaron en esa época en las sociedades escandinavas las llevaron a reducir las prácticas corruptas de manera muy efectiva. En cambio, en España empezamos a rezagarnos en la lucha contra la corrupción por la gestión clientelar de las tensiones internas. La degradación progresiva del sistema de la Restauración y el colapso moral para las instituciones que supuso la dictadura de Franco provocaron que las prácticas corruptas alcanzaran en España dimensiones abrumadoras. Nuestra democracia no ha sido capaz hasta ahora de impulsar las reformas aconsejables para acabar con esta lacra.

No existe una predisposición genética o cultural que nos condene a perpetuidad. En lugar de resignarnos, resulta bastante más constructivo analizar con precisión el problema. Hay motivos de sobra para dedicar tiempo, reflexiones y recursos a mejorar nuestra calidad institucional. En todos los estudios sociológicos de las últimas décadas la corrupción ha sido calificada por los ciudadanos como uno de los principales problemas de nuestro país.

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y FATALIDADES GENÉTICAS

Si la corrupción formara parte de nuestro ADN, se trataría de una pésima noticia. No resulta nada sencillo modificar la genética. La excusa sería perfecta para los corruptos: seríamos así por razones naturales, por lo que se trataría de una característica heredada, inamovible e inevitable. Algunos políticos acusados de meter la mano en la caja pública han llegado a juguetear con esa idea falaz para intentar atenuar sus responsabilidades.

En otros tiempos circularon profusamente estas teorías que atribuían un carácter cultural, geográfico o biológico a las prácticas corruptas. Sin embargo, las investigaciones más minuciosas acreditan que la corrupción no se debe a este tipo de motivos, sino que se trata de un síntoma de falta de desarrollo institucional. Podemos destacar un libro clave en este análisis, *Por qué fracasan los países*, de Daron Acemoglu y James A. Robinson. En esa obra se analizan problemas de institucionalidad en todo el mundo. Estos autores describen casos como el de Corea, un país unido hasta que se partió en dos hace unas décadas. La transformación de sus instituciones y la desigual presencia de corrupción en Corea del Norte y Corea del Sur nos demuestran que el factor determinante no es la lengua, la cultura o la ubicación geográfica. Algo parecido sucede con Botsuana, un país que hace unos decenios era muy similar a otros de su misma región, en la parte sur del continente africano. Sus dirigentes lideraron apreciables transformaciones institucionales y, actualmente, este país africano cuenta con niveles de corrupción muy inferiores a los de sus Estados vecinos, a pesar de compartir rasgos culturales y una similar ubicación geográfica. Incluso Botsuana ha llegado a situarse en niveles de percepción de la corrupción más bajos que España en algunos índices de Transparencia Internacional de los últimos años.

Acemoglu y Robinson distinguen entre instituciones extractivas e inclusivas. Las instituciones de un país son las que determinan la capacidad de sus ciudadanos de controlar a sus dirigentes y de influir en su comportamiento. Las instituciones políticas acaban determinando las económicas. Las instituciones extractivas tienen como objetivo extraer rentas y riquezas de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto. Se trata de grupos que buscan detentar el poder para llevar a cabo la extracción de rentas. La corrupción es una de las formas más habituales de esas apropiaciones. Las instituciones económicas son creadas para consolidar el poder de quienes se benefician de la extracción.

Las instituciones políticas inclusivas reparten ampliamente en la sociedad el poder y establecen límites en su ejercicio. Tienen un carácter pluralista. En lugar de conceder el poder a un individuo o a un pequeño grupo, este reside en una pluralidad de grupos. Son inclusivas porque no establecen restricciones en la capacidad de participación política de sus ciudadanos. El pluralismo propio de las instituciones inclusivas consagra la noción de un verdadero Estado de Derecho, bajo el principio de que las leyes deben aplicarse a todos por igual. Eso impide que estas puedan utilizarse por parte de una élite en perjuicio de los derechos de las personas. La inclusividad implica la idea de que las personas son iguales ante la ley y ante el sistema político. Eso resulta imposible bajo la actuación de instituciones extractivas.

Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Los gobernantes absolutistas no cambian voluntariamente las instituciones extractivas para redistribuir el poder entre la sociedad. La única forma de modificar estas instituciones consiste en obligar a las élites a crear instituciones más plurales. En palabras de Acemoglu y Robinson, los intereses de estas élites consisten en obtener rentas y mantenerse en el poder para enriquecerse a costa de la mayoría.

Como argumentan estos autores, las instituciones extractivas han sido muy habituales en la historia: pueden generar cierta prosperidad limitada y repartirla entre una pequeña élite, lo cual supone un incentivo muy importante. Las instituciones económicas están organizadas para conseguir la máxima riqueza para esas élites, sin reglas de competencia justa ni seguridad jurídica. No hay mecanismos de inclusión para quienes no pertenecen a esas élites. Las instituciones extractivas cuentan con recursos para controlar ejércitos y fuerzas policiales, así como a los jueces, al no existir una verdadera independencia judicial.

El control estatal se convierte en beneficiario de ese poder excesivo y de la riqueza que genera. Todo ello supone importantes incentivos para mantener el poder y sus beneficios. Se trata de una dinámica que Acemoglu y Robinson analizan en todas las partes del planeta y en las más diversas etapas históricas, como las de la antigua Roma o las ciudades-Estado mayas. El círculo vicioso se basa en que las instituciones políticas extractivas construyen instituciones económicas extractivas, lo que a su vez refuerza a las primeras. La riqueza económica posee capacidad para comprar poder político. Y así se cierra el círculo.

Las instituciones inclusivas permiten que haya medios de comunicación libres. Proporcionan información y movilizan a la ciudadanía frente a las amenazas contra las instituciones inclusivas. Las instituciones extractivas impiden la libertad para la existencia de medios, lo cual condiciona la existencia de una oposición a esas élites. Un sistema democrático resulta compatible con el dominio de unas élites extractivas en función de sus niveles de desarrollo institucional.

Los esquemas argumentativos de Acemoglu y Robinson permiten calificar con claridad como extractivas a dictaduras como la de Franco. El monopolio del poder, la ausencia de pluralismo, la inexistencia de medios libres o la falta de separación de poderes son rasgos característicos de estas situaciones. Además, como se indicará, la corrupción del franquismo fue uno de los instrumentos principales para canalizar la extracción de rentas.

La perspectiva de Acemoglu y Robinson resulta confirmada por las situaciones existentes en los más diversos lugares del mundo. Determinadas vicisitudes biográficas nos han permitido conocer la realidad de dos países tan distintos como Honduras y Dinamarca, situados en niveles de corrupción muy opuestos. Las estructuras de cada país acreditan que el desarrollo institucional es el factor decisivo para evitar las prácticas corruptas.

En un estudio sobre la corrupción en Centroamérica, pudimos explicar que las prácticas corruptas en Honduras «no solo afectan a los cargos políticos, sino también a funcionarios, policías, jueces y todo tipo de empleados vinculados a la Administración pública». Esta situación sistémica se explica por la actuación de las tramas políticas corruptas, que han forjado alianzas muy estables con el tráfico de drogas, de armas y de personas. Honduras es formalmente un Estado democrático, pero en la práctica los aparatos estatales están al servicio de redes empresariales delictivas. Como ha explicado la socióloga hondureña Leticia Salomón, hay dos hechos fundamentales para entender las causas de la corrupción en este país: la debilidad institucional y la impunidad asociada a ella. Los magistrados que intentan actuar desde la independencia y la imparcialidad no cuentan con apenas margen de actuación, a pesar de su labor abnegada y de su valentía profesional. Todo ello sucede en un contexto de pobreza extrema y grandes desigualdades que facilitan aún más los circuitos de la corrupción.

En cambio, la sociedad danesa ha configurado un Estado social y democrático de derecho que se encuentra entre los más avanzados del mundo. Como indicamos en otra publicación, Dinamarca se caracteriza por una institucionalidad fuerte que «ha incidido en la intervención estatal y el incremento del gasto público como elementos de redistribución de la riqueza nacional». Mette Frisk Jensen ha especificado que los daneses han logrado niveles muy bajos de corrupción a partir de la aplicación de criterios de calidad institucional. Entre ellos se encontrarían la seguridad jurídica, unas instituciones competentes gestionadas de forma imparcial, objetiva y responsable, y un funcionariado nombrado por sus cualificaciones profesionales y no por amistades o parentesco.

La diferencia más relevante se encuentra en que Dinamarca cuenta con instituciones sólidas que garantizan la separación de poderes y no permiten que exista impunidad. Al contrario, en Honduras la gran mayoría de los

organismos públicos están influidos por tramas corruptas, sin robustas instituciones de contrapeso que puedan corregir los abusos delictivos. En el índice de 2020 de Transparencia Internacional, Dinamarca se encontraba en el segundo lugar del mundo en la tabla de menores niveles de percepción de la corrupción, solo por detrás de Nueva Zelanda, mientras que Honduras estaba situado en el puesto 157 sobre un total de 179 países. Como dato poco discutible, los países más evolucionados institucionalmente siempre son los que están en los lugares de cabeza de los índices internacionales sobre baja presencia de corrupción.

Por otro lado, como podemos imaginar, suele haber una relación muy estrecha entre corrupción y PIB per cápita. Los países en vías de desarrollo cuentan con más corrupción, del mismo modo que tienen menos los países más avanzados económicamente. Las prácticas corruptas tienen lugar en situaciones de baja calidad institucional y favorecen la pobreza. Como advierte el economista Juan Carlos Collado, la corrupción no produce riqueza, sino que se limita a distribuirla. Supone una captura de rentas en beneficio privado. Además, como explicaremos posteriormente, el sobrecoste que provoca la corrupción genera una disminución del PIB, por lo que empobrece a toda la sociedad. Juan Carlos Collado considera que la variable que mejor predice en los indicadores internacionales la necesidad de pagar sobornos en un país es la renta per cápita. Sin embargo, la correlación no siempre es absoluta. Este mismo autor indica que hay países como Argentina o Venezuela que figuran en los índices como más corruptos de lo que marcan sus niveles de renta, mientras que otros como Finlandia cuentan con una corrupción inferior a su capacidad económica.

El caso de España es similar: nuestro grado de desarrollo económico habría de comportar niveles inferiores de corrupción. Todo ello muestra que la variable económica debe complementarse con la calidad institucional. En el índice de 2020 de Transparencia Internacional, nuestro país se encuentra en niveles de percepción de la corrupción en el puesto 32, entre países

como Botsuana, Taiwán y Chile, que han realizado en los últimos años un estimable esfuerzo de mejora de sus instituciones. En todo caso, la situación de nuestro país se encuentra a bastante distancia de los países con niveles bajos en este tipo de conductas.

Así pues, en España las prácticas corruptas no se deben a un problema cultural, geográfico o climatológico. Podremos echar la culpa de la corrupción a la paella, a la sangría y a la siesta si se sigue produciendo cuando dispongamos de una justicia más eficaz, de instituciones transparentes, de organismos sólidos de vigilancia y de mecanismos de rendición de cuentas a los niveles de las instituciones de Alemania, Reino Unido o los países escandinavos. En ese caso seríamos un país sin remedio. Parece más razonable no conformarnos con un inexistente fatalismo biológico. Más vale que nos dediquemos a analizar en profundidad las carencias de nuestras instituciones. Por fortuna, las transformaciones en otras partes del mundo nos demuestran que el desarrollo institucional va eliminando progresivamente la corrupción.

Los costes ocultos de un expolio muy dañino

Los efectos negativos de las prácticas corruptas son numerosos. Perfecto Andrés Ibáñez ha indicado con razón que la corrupción política es la madre de todas las corrupciones, porque «cuando la corrupción está en el centro, en el corazón del sistema político, difícilmente podrá dejar de irradiar en todas las direcciones». Resulta obligatorio hablar de pérdidas económicas, ruptura de las reglas del juego democrático y descrédito de nuestras instituciones.

La enfermedad de la corrupción suele auscultarse desde una perspectiva ética. Se trata de un enfoque adecuado, aunque resulta insuficiente. Sus repercusiones son bastante más intensas. Apenas conocemos el demoledor efecto de las prácticas corruptas en nuestra calidad de vida. El impacto

económico del expolio de las arcas públicas, de enorme entidad acumulada, provoca secuelas más profundas de lo que habitualmente creemos. La corrupción supone un daño colectivo de costes inmensos y poco conocidos. El perjuicio para la sociedad es considerable, a pesar de que solo haya beneficiarios muy concretos. Es un dinero que se detrae de los servicios públicos y de las prestaciones sociales. Carlos Jiménez Villarejo ha recordado que la naturaleza del Estado social obliga a plantearse como objetivo fundamental la lucha contra la corrupción. Se trata de prácticas que representan un ataque a la concepción constitucional del orden socioeconómico y favorecen el desarrollo de los elementos más negativos, por antisociales, de la economía de mercado.

La magnitud del zarpazo al gasto público siempre ha sido percibida de manera algo borrosa, pero ya disponemos de algunas investigaciones que lo han empezado a cuantificar. Esos estudios nos hablan de ingentes cantidades que no puede adivinar una impresión ciudadana sin el respaldo de instrumentos de cuantificación. La corrupción lastra la libre competencia y perjudica la inversión. Como señalan Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez, el dinamismo de una economía moderna está basado principalmente en el emprendimiento, la innovación y la competencia entre infinidad de empresas con ingresos que no dependen de los contactos con el poder, sino de producir bien y a buen precio. Además, una economía avanzada también requiere de la honradez y la eficiencia de un sector público que proporcione servicios y complemente la iniciativa privada con adecuados niveles de inversión y regulación. Las prácticas corruptas rompen las reglas de la libre competencia. Acaban generando un lastre para el desarrollo económico, al incentivar a quienes no innovan, y se aprovechan de sus relaciones privilegiadas con los gobernantes.

No puede sorprender que voces autorizadas hayan vinculado la corrupción a determinados sobrecostes. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emitió un informe en 2015 en el que fijaba en

unos 47.500 millones de euros anuales (el 4,7 % del PIB) los sobrecostes que consideró consecuencia de un deficiente sistema de contratación pública que no garantiza la competencia. Está claro que no todo sobrecoste se debe a la corrupción: pueden existir otras razones tras los excesos de gasto. Al mismo tiempo, como después explicaremos, la corrupción en las adjudicaciones públicas siempre acaba suponiendo un sobrecoste. En los casos de contrataciones que superan ampliamente el precio de mercado se deberían activar las correspondientes señales.

Algunos datos son inquietantes. La auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo señaló en un informe de 2013 que, por cada 1.000 metros cuadrados de superficie de carretera construida, el coste en España era de 160.694 euros frente a los 87.217 euros de Alemania (casi la mitad). El informe descartaba razones orográficas o de costes laborales para justificar esta enorme diferencia, al ser variables ya computadas en el propio estudio. Se atribuía ese mayor gasto a las características propias del sistema de adjudicación de las obras en España. Y también a las posibles modificaciones en la ejecución de las obras contratadas, permitidas por las leyes españolas, pero no por las alemanas. En este libro examinaremos bastantes casos similares.

Sobre la factura de la corrupción, un estudio de la Universidad de Las Palmas fijó en 2013 el coste social de la corrupción en España en 40.000 millones de euros anuales. No se basó únicamente en las cantidades sustraídas al erario público, sino que la medición también incorporó otros perjuicios reales, como la reducción de la inversión extranjera, los casos no detectados o el freno para los proyectos personales o profesionales. Se trata de cifras que superan con amplitud el rescate bancario.

Debemos destacar especialmente el trabajo de investigación *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, realizado por Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez, que demuestra con datos empíricos el destructivo impacto que las prácticas corruptas

generan en la economía del país. Como señalan los autores, los costes económicos «van mucho más allá del montante de los fondos públicos indebidamente apropiados, ya que debilitan elementos clave del funcionamiento de una economía». Desde esta perspectiva, la corrupción desincentiva el emprendimiento y la innovación, al orientar los esfuerzos hacia la conquista de privilegios, y desvía recursos humanos y financieros hacia la búsqueda de rentas en lugar de dedicarlos a actividades productivas. Además, reduce los niveles de inversión, porque disminuye la rentabilidad de los proyectos empresariales e incrementa su incertidumbre.

A partir de los datos del Banco Mundial y de otros indicadores de organismos internacionales sobre más de doscientos países, Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez constatan que los elevados niveles de corrupción de España no se corresponden con su desarrollo económico. Los autores subrayan que nuestra principal diferencia con países como Francia, Alemania o el Reino Unido no se encuentra en los indicadores específicos sobre productividad potencial, sino en las variables referentes al control de la corrupción y a la baja calidad institucional sobre aspectos esenciales del Estado de Derecho. En estas últimas variables nos situamos bastante lejos de los Estados que van por delante de nosotros. Esos datos son muy significativos para explicar las diferencias entre el PIB per cápita de España y el nivel superior de otras democracias europeas.

En su investigación, Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez ajustaron esas variables españolas más bajas para colocarlas al nivel de los países más desarrollados institucionalmente. Así llegaron a la conclusión de que, si se aplicasen las reformas estructurales necesarias contra la corrupción para elevar nuestra calidad institucional, España incrementaría en un 20 % su PIB per cápita en un periodo de quince años. Esta mejora supondría un crecimiento medio anual de la economía de 1,2 puntos durante dicho periodo, lo cual nos aproximaría bastante a los países más avanzados.

Se trataría de sentar las bases para encauzar simplemente nuestra calidad institucional al lugar que le corresponde por nuestro nivel de desarrollo económico. Sin duda, no resulta tan sencillo acometer todos esos cambios para conseguir el crecimiento económico apuntado. Pero la aportación más valiosa de esta investigación consiste en evidenciar que la corrupción no implica tan solo casos aislados de enriquecimiento personal, sino que se trata de una patología estructural que empobrece y daña muy seriamente a toda la sociedad. La misma conclusión de este estudio, interpretada en sentido inverso, nos muestra la cuantiosa pérdida de recursos que ha comportado en el pasado la corrupción para nuestro país.

El combate contra la corrupción implicaría superar nuestras debilidades institucionales a través de medidas que abordaremos en este libro. Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez subrayan aspectos como la agilidad del sistema judicial, el vigor e independencia de los organismos de control, la calidad regulatoria, la transparencia del sector público y la eficiencia administrativa.

Por otro lado, otro perjuicio muy importante que provoca la corrupción es la ruptura de las reglas del juego democrático. La igualdad es una de las bases de toda democracia, partiendo desde el principio de que cada persona cuenta con un voto. Vale lo mismo el sufragio de una persona sin recursos que el del mayor multimillonario del país. Este principio de igualdad también vale para las fuerzas políticas, que deben competir con los mismos recursos posibles dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. Si un partido hace trampa, acaba triturando ese principio de igualdad, igual que el ciclista que se dopa para vencer en una carrera. Si un partido manosea las instituciones para percibir dinero manchado, está pervirtiendo la integridad de los organismos públicos y perjudicando a la sociedad con gastos ilícitos. Además, cuando la corrupción llena las alforjas de la financiación de los partidos para unas elecciones, al inyectar esas cantidades en una campaña electoral bajo las tapaderas más diversas,

convierte cualquier victoria en unas elecciones en ilegítima. Todo ello supone una repulsiva adulteración de las reglas de la democracia, que puede poner en duda a todo el sistema.

Asimismo, la corrupción ocasiona un deterioro muy grave a las instituciones, al promover la percepción de que los cargos públicos no persiguen el bien común, sino satisfacer únicamente sus propias ambiciones personales. Así se genera la idea de que, si pudieran, todos se comportarían igual. Es una percepción letal para cualquier visión de la democracia como deliberación colectiva sobre los asuntos comunes en beneficio de la sociedad. Se acaba carcomiendo el carácter ejemplar que deben proyectar los representantes públicos como modelo a seguir. Los ejemplos perniciosos desencadenan conductas contrarias a las leyes en la ciudadanía: se cede a la idea de que, si lo hacen los gobernantes, no hay motivo para que no defrauden o no hagan trampas los gobernados.

Como hemos indicado, incluso políticos acusados de corrupción han llegado a justificarla con el pretexto de que en la base de la sociedad hay bastantes prácticas ilegales. El argumento enfatiza que los políticos son como la colectividad. Ese alegato interesado olvida que la imitación social funciona de arriba abajo. Son los cargos públicos los que se encuentran bajo la luz de los focos. Son ellos quienes con su ejemplo positivo o negativo modelan las conductas del resto de la ciudadanía. En eso consiste la ejemplaridad.

MUERTOS QUE VOTAN Y RULETAS TRUCADAS

Una de las tesis centrales de este ensayo es que la dictadura de Franco es una clave histórica importante para entender la corrupción en España. La nueva democracia no logró romper con las prácticas fraudulentas del régimen anterior, a causa de algunas particularidades limitativas que afectaron al periodo transicional. Las insuficiencias de desarrollo

institucional propias del franquismo se mezclaron con otras inherentes al sistema democrático que se puso en marcha. En las décadas siguientes los gobernantes democráticos podían haber cerrado las grietas por las que seguían entrando las prácticas ilegales, pero determinadas inercias políticas lo impidieron. Y la evolución de esas dinámicas acabó generando las características presentes de esta corrupción a la española.

Comprender esas claves históricas no significa atribuir la responsabilidad al franquismo de la corrupción actual y pasar por alto todas las acciones u omisiones posteriores de los dirigentes democráticos. Menos aún debería llevar a cruzarnos de brazos y a quedarnos satisfechos con una rápida asignación de culpa. Sin embargo, observar el legado de las etapas precedentes arroja luz sobre la actualidad, igual que para un médico siempre resulta ilustrativo el historial clínico del paciente. Puede parecer que la muerte de Franco queda muy lejana. Sin embargo, no debemos olvidar los intensos efectos que la dictadura provocó en nuestro país. La importancia de la corrupción durante el franquismo se debe a la larguísima duración del régimen, a la etapa histórica en la que existió y a la intensidad de unos medios coercitivos que acabaron conformando arraigadas rutinas sociológicas. Al llegar la democracia no resultaba tan sencillo hacer borrón y cuenta nueva.

Además, debemos añadir que algunas secuelas del franquismo generaron insuficiencias institucionales en la nueva democracia a causa de las circunstancias singulares en las que se produjeron los pactos de la Transición. A pesar de los indudables avances democráticos, no fue posible romper frontalmente con las prácticas corruptas anteriores. Algunas carencias nos han acompañado hasta la actualidad, tras certificarse serias dificultades para acometer las correcciones necesarias. Sin duda, la corrupción en nuestro país no comenzó con el régimen franquista. Los precedentes históricos son muy abundantes, pues en todas las épocas se han

producido abusos de poder. Algunos casos están bien documentados, a pesar de su antigüedad.

Se conservan parcialmente las actas del proceso celebrado en 1346 contra Jacques Licras, procurador de la reina Juana II de Navarra. Fue acusado de prevaricar, de percibir sobornos y de usurpación de funciones. En la formulación de cargos participaron alcaldes de poblaciones navarras. Tras dictarse el fallo condenatorio, Licras fue azotado por las calles de Pamplona, se le cortó la lengua y fue finalmente ahorcado.

En nuestra literatura también abundan las menciones a la corrupción. Algunas alusiones en el *Quijote* nos demuestran que el soborno era una práctica bastante extendida en la sociedad que conoció Cervantes. Recordemos que entre los consejos que Quijote da a Sancho antes de tomar posesión como gobernador de la ínsula de Barataria se encuentra la referencia a que, si acaso doblaba la vara de la justicia, no fuera con el peso de la dádiva, sino con el de la misericordia. Tras su infortunada etapa como gobernador, Sancho Panza proclama con orgullo de mandatario honesto: «Sin blanca entré en este gobierno y sin ella salgo, bien al revés de como suelen salir los gobernadores de otras ínsulas».

El historiador Francisco Andújar ha reconstruido en su obra *El Atila de Madrid* la biografía de Juan Prieto de Haedo, uno de los empresarios más influyentes de finales del siglo XVII y principios del XVIII. Andújar ha relatado cómo este financiero se convirtió en uno de los hombres más ricos del país a través de sobornos, malversaciones y actividades fraudulentas de abastecimiento. La combinación de intereses privados y cargos públicos ya anticipa una de las constantes en la historia de la corrupción en España.

Podemos centrarnos en nuestra Edad Contemporánea y analizar algunos de sus episodios más destacados sin ánimo exhaustivo. Sabemos que durante el reinado de Fernando VII las prácticas corruptas eran la norma general. Así lo señalan los cronistas coetáneos de la época. Las obras de José Joaquín de Mora, José Presas o el irlandés Edward Blaquiere describen

una situación de corrupción generalizada, con manipulaciones patrimoniales de los altos cargos de la Corona en beneficio propio, tráfico habitual de compra de cargos públicos en todos los niveles, facilidades para sobornar a los jueces y tratos de favor de los subalternos a cambio de dinero. En la época se repetía un adagio popular, que coreaban incluso los niños: «Viva Fernando y vamos robando».

A pesar de las dificultades de persecución de la corrupción en un régimen absolutista, que asumía estas prácticas como propias, en ocasiones podía servir como argumento para que el monarca ajustara cuentas. El caso más conocido fue el de Pedro Macanaz, ministro de Gracia y Justicia, que fue destituido en 1814 por Fernando VII y condenado a dos años de prisión en el castillo de San Antón en A Coruña. En el decreto real se especificaba que se le condenaba por lucrarse con la organización de una red de venta de empleos públicos que operaba en todo el país. El rey indicaba de manera literal en la resolución que Macanaz «había incurrido en delitos que debía castigar severamente».

El periodo isabelino permitió la incorporación al gobierno de la burguesía liberal y provocó todo tipo de conflictos con los poderes tradicionales del país. En gran medida, la nueva clase dirigente no optó por un sistema que acabara con las prácticas corruptas, sino que disputó los privilegios a quienes los habían monopolizado. Los choques fueron especialmente intensos con la reina regente y sus redes clientelares. Al mismo tiempo, se producen los primeros intentos de regular los delitos vinculados a la corrupción, a partir del Código Penal de 1848 y su reforma de 1850. Los continuos pronunciamientos militares de las facciones moderada y progresista provocaron numerosos cambios constitucionales y legales.

En ese contexto se produce el que puede considerarse el primer juicio con ciertas garantías a un miembro del gobierno de nuestro país. Se trata de la causa penal que se siguió en 1859 contra el ministro de Fomento, Agustín

Esteban Collantes, y varios cargos de su ministerio por los delitos de fraude, estafa y falsedad documental. Los hechos se referían a una contrata de piedra para la ejecución de obras en carreteras, las cuales no llegaron a realizarse. El contrato se habría celebrado sin licitación previa, con incumplimiento de los trámites legales. La acusación se basaba en que el contratista, tras cobrar el precio de las obras, entregó como recompensa un pagaré por una elevada cantidad al director general de Obras Públicas, José María de Mora. El juicio se celebró en el Senado, constituido en tribunal de justicia a causa de la regulación del aforamiento en esa época. Las sesiones despertaron una enorme expectación. Finalmente, la sentencia acordó la absolución del ministro Esteban Collantes y varios cargos de su ministerio, pero condenó al director general de Obras Públicas.

Las tensiones entre las principales corrientes de la burguesía liberal y los sectores monárquicos llevaron al corto reinado de Amadeo de Saboya y a la más breve aún Primera República española. Esos conflictos acabaron con la intervención militar que llevó en 1874 a la Restauración borbónica. El turno dinástico facilitó un pacto en el que una parte de las élites tradicionales del país permitieron a los liberales y a los sectores económicos emergentes la dirección conjunta de los asuntos estatales. Las clases dirigentes asumieron la necesidad de ese acuerdo, que sin duda generó una sólida estabilidad durante décadas, que en gran parte se cimentaba en la corrupción. Los políticos de esta etapa fueron a la vez empresarios que participaban en las adjudicaciones de un Estado con presupuestos escasos, pero que ya aprobaba concesiones de cierta entidad. Se les llamaba «diputados contratistas» y a menudo eran ministros que concedían las autorizaciones a empresas en cuyos consejos de administración se habían instalado. En bastantes casos el soborno era práctica habitual.

A mitad del siglo XIX, el marqués de Salamanca ya había obtenido diversas concesiones públicas, entre ellas para la construcción de líneas de ferrocarril. No había ningún problema de compatibilidad con el hecho de

ser ministro de Hacienda, adjudicar esas concesiones, formar parte de la empresa adjudicataria y que se acordaran ayudas públicas para la construcción. Con operaciones de este tipo, el marqués de Salamanca amasó una de las mayores fortunas de España. Como señalan Víctor Manuel Núñez y María Luisa Calero, su éxito en los negocios se debió a que logró instrumentalizar sus contactos en diversos ámbitos, a su ingreso en la red cortesana más influyente del momento y a su uso interesado de los cargos públicos.

Estas dinámicas se repitieron y multiplicaron durante la Restauración. Era una práctica habitual que los ministros de Hacienda y otros miembros del gobierno formaran parte de los consejos de administración de las empresas ferroviarias que contaban con concesiones estatales, un hábito que se mantuvo hasta la Segunda República. Esa confusión entre intereses públicos y privados se repetiría en las concesiones a sociedades mineras. En el último tercio de siglo fueron muy importantes en España las actividades financieras de la casa Rothschild, a través de su entidad bancaria en España, que también captó políticos para su consejo de administración. Al mismo tiempo, la casa Rothschild firmaba numerosos créditos con los órganos estatales en condiciones ventajosas para la entidad bancaria; lo conseguía frecuentemente a través de todo tipo de dádivas a los políticos, según ha quedado documentado.

Como indica Moisés Torres, los sobornos, el tráfico de influencias y el uso de información privilegiada eran prácticas habituales. En la época no había verdadera competencia. Los negocios se hacían en los despachos y la compra de voluntades políticas era una costumbre muy asentada. Se trataba de situaciones de captura de rentas, efectuadas por élites extractivas, sin apenas controles. Era una apropiación de los recursos del Estado en beneficio propio. Borja de Riquer ha aclarado que Cánovas, Sagasta y otros destacados políticos «se sentaron en los consejos de administración de las empresas ferroviarias que habían obtenido concesiones por sus gobiernos.

Y no pasaba nada; hacían lo mismo que sus colegas franceses, británicos, alemanes». Como se ha señalado, en la época las prácticas amiguistas estaban muy instaladas aún en el ámbito europeo. Será a partir de finales del siglo XIX cuando empiezan a abordarse reformas en otros países, pero en España quedaron obstruidas.

Puede sorprender la enorme estabilidad de esta etapa: la Constitución de 1876 estuvo vigente hasta 1923. Ese largo periodo de cuarenta y siete años es el de mayor duración de un texto constitucional en toda nuestra historia. Esa consistencia estructural del llamado *turno pacífico* entre los dos principales partidos se fundamentaba en el fraude electoral, los intereses económicos de las alianzas de élites y el control de los caciques sobre los distintos territorios. Todo ello hubiera sido imposible sin la concurrencia de las más variadas corruptelas administrativas y sin la colaboración de un poder judicial al servicio de las redes caciquiles.

Lo cierto es que la letra de la legislación electoral regulaba un sistema democrático. Había bastantes normas que sancionaban las irregularidades en los comicios. Pero en la práctica todo era papel mojado. El fraude generalizado se constata con un dato elocuente: hubo veintiuna elecciones generales en ese largo periodo de casi medio siglo y todas ellas fueron ganadas invariablemente por el partido del gobierno que las convocaba. La alternancia permitía que se relevaran en el poder el Partido Conservador y el Partido Liberal, en virtud de unas reglas consensuadas. Como especifica Carmelo Romero, se generó «un sistema turnista tan preciso en su rítmico vaivén como el péndulo de un reloj». Según este autor, entre los políticos de ambos partidos existían bastantes similitudes, pero lo esencial fue renunciar al monopolio del poder y coincidir en una estrategia para compartirlo.

En el sistema ideado por Cánovas el pacto era la idea central. Como advierte José Varela Ortega, las élites de la Restauración seguían preocupadas por las rupturas de las décadas anteriores. No habían olvidado los constantes pronunciamientos militares que resolvían por la fuerza las

diferencias entre moderados y progresistas, a partir de un ejército muy politizado y alineado con cada facción partidista. Esas luchas de poder habían llevado a la Revolución Gloriosa de 1868, con la que se cerró el reinado de Isabel II. Después continuó la inestabilidad durante la etapa de Amadeo de Saboya y la Primera República. Con la llegada al trono de Alfonso XII, el nuevo pacto de élites suponía un reparto estable y equitativo del poder, que dejaba fuera al integrismo carlista, como abanderado vehemente del retorno al antiguo régimen, y excluía en el otro lado a los republicanos.

El turno pacífico se basaba en algunos acuerdos centrales. Carmelo Romero ha remarcado que la complicidad de la Corona era obligatoria desde una perspectiva arbitral. Una regla general de funcionamiento era que, si el partido del ejecutivo se dividía o se paralizaba por pugnas internas, el rey encargaba la formación de gobierno al otro partido dinástico. Este último convocaba elecciones y siempre las ganaba con amplitud. El resultado electoral se decidía con antelación a partir de complejas negociaciones entre los jefes de los dos principales partidos, siempre bajo la presión de sus densos enjambres clientelares. El pacto de alternancia en el poder implicaba que la oposición también debía conseguir cierta representación. Todo ello suponía un delicado conjunto de equilibrios, como ha indicado Moreno Luzón.

El instrumento de trabajo para materializar cada consenso electoral fue bautizado con un nombre muy popular en la época: el *encasillado*. La tarea más laboriosa se asignaba al ministro de Gobernación. Encasillar suponía adscribir a cada candidato pactado a la circunscripción más adecuada, para que allí fuera elegido como diputado. El encasillado era un amplio cuadrante con todas las demarcaciones electorales de España, una mezcla de hoja de cálculo y rompecabezas de próceres. Ahí el ministro iba anotando en cada casilla el nombre del político agraciado.

Hoy puede extrañar cómo se logró amarrar constantemente el éxito gubernamental con semejante eficiencia. La herramienta de ajuste del sistema era el fraude electoral masivo a través de los caciques. Los notables locales se movían con soltura en unas poblaciones con elevados niveles de analfabetismo. Como explica José Álvarez Junco, los caciques no necesitaban ocupar cargo alguno para ejercer el poder político sobre una localidad o comarca. Lo que necesitaban era mantener muchas conexiones. Controlaban los ayuntamientos y los organismos locales gracias a sus relaciones con los gobernadores civiles. Tenían hilo directo con políticos de peso en Madrid. Los vínculos con el andamiaje gubernativo eran la llave para conceder todo tipo de favores y generar patronazgos fuertes con clientelas muy fieles.

Javier Moreno Luzón indica que los caciques «actuaban como intermediarios entre los centros de toma de decisiones y la sociedad bajo su custodia», con la finalidad de utilizar en provecho propio los medios puestos a su alcance. El cacique tenía que estar bien avenido con los políticos que mandaban en el país, porque necesitaba su complicidad para repartir prebendas en su territorio. Como resalta Ramón Villares, resultaba imprescindible el uso discrecional de los recursos públicos para que los favores recibidos se remunerasen con votos.

En palabras de José Varela Ortega, el cacique necesitaba del comportamiento parcial de las diferentes ramas de la Administración para distribuir beneficios entre sus seguidores. Se producía un uso selectivo de los favores de las instituciones. Al personalizarse el reparto hacia los fieles, se generaba necesariamente discriminación, corrupción y abuso de poder. Como subraya Varela Ortega, la máquina del cacique se nutría de ilegalidad.

Era muy importante la conexión con los más diversos organismos. Durante casi toda la Restauración, cada vez que cambiaba un gobierno se reemplazaba a gran parte de los funcionarios de la Administración pública.

A cambio de los favores institucionales que cimentaban su poder en el ámbito local, el cacique aseguraba en los comicios la victoria del candidato encasillado. José Varela Ortega ha recopilado la multitud de corruptelas que se repetían por todo el país de manera continuada ante unas elecciones. Una de las más frecuentes era la manipulación conveniente del censo electoral, gracias al control sobre la junta que lo elaboraba. Se aplicaban exclusiones de quienes se identificaba como enemigos y se incluía indebidamente a los amigos. En la etapa en la que el sufragio era censitario y solo podían votar los varones de cierta capacidad económica, se alteraba la cuota contributiva con fines partidistas.

El día de las elecciones se copaban las mesas con interventores adictos a través del control de la Administración pública. El poder de los caciques locales sobre el ayuntamiento era decisivo. También su influencia sobre la masa de electores, gracias a los favores previos realizados. A bastantes indecisos se les convencía con la compra de votos o con las posibles represalias de las maquinarias administrativas. Una práctica muy extendida era que otras personas fueran a votar suplantando a los muertos, ausentes e indiferentes. En la prensa de la época se repetían las chanzas y caricaturas sobre los votantes «lázaros» o «resucitados».

Si resultaba necesario, los interventores falsificaban en las mesas el resultado de la votación con un acta que no se ajustaba a la realidad. Era el *pucherazo*, término que proviene precisamente de estas prácticas de la Restauración. A veces las fuerzas del orden apartaban a quienes pudieran molestar durante el escrutinio. Si algo fallaba en la demarcación y finalmente obtenía más votos el candidato que no deseaba el gobierno, quedaba la opción de una impugnación con motivos espurios que eran convalidados por jueces leales al poder.

En bastantes pueblos, muy controlados por los gobernadores civiles y las estructuras caciquiles, ni siquiera se celebraban las elecciones. Cuando no había posibilidad de supervisión por parte de los representantes de

candidatos no gubernamentales, era frecuente que simplemente se levantara acta asignando el máximo posible de votos al político encasillado. Así se completaba con ventaja el resultado de las otras localidades de la circunscripción. Como ironiza José Varela Ortega, en esos casos, «las elecciones no se hacían, se escribían». Bastaba con controlar las mesas y las actas con el escrutinio. En el dietario *Las horas solitarias*, Pío Baroja relata en una de sus excursiones cómo se simulaban las elecciones en esos parajes, según le contó con toda desenvoltura un lugareño de un pueblecito de Huesca. Todas estas corruptelas explican el contraste entre unas cifras de participación electoral muy elevadas en las zonas rurales y bastante bajas en las grandes ciudades.

Se han documentado casos de presiones a votantes para que no ejercieran el derecho de sufragio a través de la violencia o de la intimidación. A pesar de algunas críticas de los regeneracionistas, lo cierto es que las elecciones no se basaban en el fraude electoral violento, como señala Varela Ortega. Los casos documentados son muy escasos a lo largo de casi cincuenta años. Los gobiernos no necesitaban usar la fuerza para ganar las elecciones. Partían de una sociedad bastante desmovilizada, como lo acredita el bajo nivel de participación electoral en las grandes ciudades. A los gobernadores civiles les bastaba con disponer de la intervención de los caciques en las zonas rurales y de un sistema institucional muy centralizado. En los ayuntamientos no regía el principio de autonomía local en la forma en la que se concibe actualmente.

Los gobernadores civiles podían suspender los ayuntamientos y también sancionar a los miembros de la corporación local con multas muy elevadas. Era habitual que en los municipios no se cumplieran adecuadamente las normas, en el marco de una Administración plagada de irregularidades, favoritismos e indolencias. Así que a los órganos gubernativos les costaba poco encontrar motivos con los que amedrentar a las autoridades locales. En una de tantas frases memorables atribuidas al conde de Romanones, uno

de los hombres fuertes del turnismo, se explicaba con claridad el funcionamiento del sistema: «Al amigo, el favor; al enemigo, la ley».

José Varela Ortega recalca que resultaba suficiente con que el gobernador civil insinuara que iba a actuar con firmeza para convertir a los alcaldes en muñecos al servicio del gobierno. Esto lo sabían perfectamente los cargos municipales y los caciques, por lo que la colaboración con la superioridad jerárquica era la regla general. La violencia era innecesaria para garantizar el resultado electoral. Como señala Varela Ortega, las actas electorales más limpias eran las más sucias: la alteración del resultado real o la simulación de la votación siempre se presentaban de manera muy pulcra. En algunos distritos la victoria gubernamental podía fallar, pero el resultado general siempre fue el esperado.

El sistema se basaba principalmente en el control de las zonas rurales. La ley electoral reguló una mayoría de distritos pequeños de carácter uninominal para esas poblaciones de cerca del 75 % del total, porque así era más sencillo asegurar el triunfo de cada candidato encasillado. Las restantes circunscripciones eran plurinominales y se encontraban en las grandes ciudades. Además, como ha apuntado Moreno Luzón, el sistema electoral sobrerrepresentaba a esas demarcaciones rurales con la finalidad de reducir los escaños que pudieran lograr los republicanos y los socialistas, que estaban más implantados en las principales ciudades. Como explicaremos después, los efectos de esas artimañas asimétricas han llegado hasta la actualidad. Aunque también hubo fraudes en las grandes ciudades, no resultaba posible aplicar los mismos métodos caciquiles, tal como ha explicado Carmelo Romero. Por eso los republicanos obtuvieron sus primeras victorias sobre los partidos dinásticos en los principales núcleos urbanos, como Madrid, Barcelona, Valencia o Bilbao. Con ellas los sectores críticos con el turnismo accedieron al Congreso de los Diputados, aunque siempre como minorías parlamentarias.

En la práctica no existía un sistema democrático con elección libre de los diputados. En palabras de Ramón Villares, «los grandes primates de la política se repartían, como si fueran unos territorios coloniales, los distritos electorales de España». No se producía propiamente una rendición de cuentas por la gestión realizada. Como aclara Varela Ortega, era el gobierno el que fabricaba a las Cortes y no al contrario. En ocasiones se filtraba el encasillado y la prensa publicaba el resultado con los diputados electos antes de la presentación oficial de las candidaturas y de la celebración de las elecciones.

Las bases sociales del sistema caciquil explican su larga permanencia. José Álvarez Junco ha destacado que el caciquismo solo puede entenderse a través de un entramado social dual, en el que coexiste una sociedad abrumadoramente agraria y rural con una organización política centralizada y urbana. El cacique actuaría como intermediario entre esos dos mundos. En términos similares, Varela Ortega enfatiza la importancia de esas funciones de mediación en ese contexto. El cacique conseguía empleos públicos o privados para sus fieles y les protegía de las leyes, las cargas estatales o el reclutamiento militar. Los manejos de este mandarinato solo podían ser efectivos con la colaboración activa o pasiva de los aparatos estatales para manipular las reglas generales a través de la corrupción. Como contraprestación por permitirle el tráfico de favores entre su clientela, los notables locales ofrecían al Estado lealtad, información y votos.

Por otro lado, en palabras de Borja de Riquer, Gemma Rubí y Lluís Ferran Toledano, «la corrupción pudo desarrollarse y arraigar en la España liberal gracias a la inexistencia de una auténtica división de poderes». Como señalan estos autores, ante todas esas situaciones nada podía hacer un poder judicial precario, sin independencia de actuación y controlado de manera jerárquica por el ejecutivo. Las arbitrariedades, el reparto de favores y el abuso de poder solo podían existir con una justicia que miraba hacia

otro lado. Además, como añade Varela Ortega, los jueces adictos garantizaban la impunidad de los manejos electorales.

La Restauración no fue un sistema que se mantuviera en el tiempo por la represión generalizada, aunque en sus lustros finales actuó con dureza contra el anarcosindicalismo. A diferencia de las dictaduras, el sistema del turno dinástico permitía la libertad de prensa y la existencia de partidos políticos. José Varela Ortega ha afirmado que su prolongada estabilidad se logró a cambio del sacrificio de la eficiencia administrativa y de la democracia política. El uso fraudulento de la Administración en favor de las estructuras caciquiles y la corrupción electoral sistemática fueron sus principales características.

Tras el Desastre del 98, el regeneracionismo puso su mirada en la corrupción, a través de una visión muy crítica del caciquismo, las redes clientelares, el fraude electoral y los negocios de las élites políticas. La crítica más incisiva fue la de Joaquín Costa, que denunció con dureza y profundidad en su obra *Oligarquía y caciquismo* a los gobernantes que «falsifican el sufragio y corrompen el sistema, abusando de su posición, de su riqueza, de los resortes de la autoridad y del poder que, para dirigir desde él a las masas, les había sido entregado». La arquitectura institucional de la Restauración se siguió degradando sin que se abordaran reformas. El desgaste acabó afectando a la Corona. El rey era el árbitro necesario en el tablero de todos los tejemanejes del turnismo y en el engranaje dual del régimen de alternancia. Como advierte Varela Ortega, el republicanismo se esforzó en señalar el papel crucial de Alfonso XIII, que lo convertía en políticamente responsable de un sistema basado en estructuras corruptas.

El denominado «expediente Picasso» acabó rompiendo las costuras de un sistema que ya estaba tremendamente deteriorado. El Desastre de Annual, con una derrota militar ante los rebeldes rifeños que costó cerca de doce mil muertos, puso el foco en la situación colonial en el Protectorado de Marruecos. A pesar de todas las trabas gubernamentales sufridas, el

informe elaborado con tenacidad y rigor por el general Juan Picasso señaló las causas militares que explicaban la catástrofe. Además, también describió las graves irregularidades de todo tipo que habían llevado a esa situación de fragilidad en el Protectorado. Las críticas en el Parlamento fueron creciendo y denunciaban la lacerante corrupción de la Administración española en el norte de África.

Las prácticas corruptas en el Protectorado eran generalizadas y han sido detalladas con claridad por María Rosa de Madariaga. Había oficiales de los servicios de intendencia que desviaban en beneficio propio cantidades importantes de dinero que debían haber ido a la adquisición de mercancías como la gasolina, la leña para calentar la comida de la tropa o la avena y la paja para los caballos. Había cargos militares que falseaban los recibos acreditativos de todo tipo de compras en el abastecimiento alimenticio, para así simular transacciones y quedarse con el dinero, en detrimento de una tropa malnutrida y bastante desmotivada por los abusos. Incluso hubo acusaciones contra militares por enriquecerse traficando con armas que vendían a los rifeños, sin el menor reparo por reforzar la situación del enemigo al que debían combatir.

El escritor Arturo Barea desgranó algunas de estas corruptelas en *La ruta*, la segunda parte de la trilogía *La forja de un rebelde*, basada en hechos que vivió directamente durante su servicio militar en Marruecos. Barea describe las irregularidades en las que estaban implicados capitanes, comandantes y otros mandos militares en la construcción de carreteras, para quedarse buena parte del dinero que llegaba desde Madrid. Como señala María Rosa de Madariaga, en el Protectorado las redes corruptas en el ámbito castrense eran moneda corriente y estaban completamente arraigadas.

La erosión gubernamental fue creciendo ante la difusión de estas corruptelas escandalosas y ante el conocimiento de las negligencias militares que llevaron al descalabro de Annual. Las dimisiones de ministros

y las caídas sucesivas de distintos gobiernos llegaron a un punto crítico cuando se empezó a implicar al propio rey Alfonso XIII. El monarca fue acusado de mantener intereses económicos en la empresa española que explotaba muy lucrativamente las minas del Protectorado de Marruecos. También se involucró en esos negocios a otros destacados políticos que habían sustentado el turno dinástico. Se culpó a las élites políticas de la Restauración de enriquecerse enviando al matadero de África a los jóvenes del país. El golpe de Estado del general Miguel Primo de Rivera en 1923, aceptado por el rey, suspendió la Constitución e impidió que se pudieran depurar todas las responsabilidades. Pocos años después, el hundimiento del sistema de la Restauración abrió la puerta a la Segunda República.

Como señalan los historiadores Borja de Riquer, Gemma Rubí y Lluís Ferran Toledano, durante la breve etapa republicana hubo una menor corrupción electoral a pesar de las fuertes tensiones entre partidos. Además, se iniciaron medidas para un mayor control de las actividades de los diputados y se aprobó en 1933 una Ley de Incompatibilidades que por primera vez prohibía a los miembros del gobierno formar parte de empresas concesionarias de servicios públicos. El golpe de Estado de 1936 impidió la profundización en nuevas reformas democráticas.

El caso Straperlo fue el más impactante de la etapa republicana y tuvo importantísimas consecuencias políticas, pues provocó la caída del gobierno de centroderecha y, tras diversos avatares posteriores, se acordó la convocatoria de las elecciones generales de febrero de 1936, que fueron ganadas por el Frente Popular.

Los empresarios Daniel Strauss y Joachim Perlowitz inventaron una ruleta llamada Straperlo, como combinación de sus apellidos, y consiguieron la autorización del gobierno para instalarla en el casino de San Sebastián y en un hotel de Mallorca. Como los juegos de azar estaban prohibidos en España, se trataba supuestamente de un juego de destreza mental para adivinar el número que podía salir. En realidad, la ruleta estaba

trucada, pues la rueda se controlaba a través de un botón y la empresa decidía las ganancias que obtenían los jugadores. Ante las denuncias de algunos usuarios, este juego de ruleta acabó siendo clausurado por la policía. Entonces Daniel Strauss envió un extenso dossier al presidente de la República, Niceto Alcalá-Zamora, en el que exponía los perjuicios económicos que habría sufrido. Aseguraba haber sobornado a destacados miembros del gobierno para que autorizaran la instalación de las ruletas y, además, afirmaba que había regalado un reloj de oro al presidente del gobierno, Alejandro Lerroux. El escándalo saltó con estridencia a los periódicos. También llegó al Parlamento, donde se creó una comisión de investigación que acabó declarando la responsabilidad de varios altos cargos gubernamentales y de diversos representantes del Partido Radical. Tras la aprobación del dictamen de la comisión, el gobierno en pleno presentó la dimisión al presidente de la República.

El caso Straperlo exhibe características propias de un escándalo de corrupción en una sociedad democrática. Tras el alzamiento militar del 18 de julio de 1936, la dictadura franquista representó una etapa muy distinta en todo lo referente al ejercicio del poder. Como se explicará, las prácticas corruptas también mostraron diferencias muy acusadas.

La corrupción como compañía cercana que explica defectos colectivos

En este libro se expondrán algunas claves históricas que explican la corrupción en nuestro país. Se mostrarán los mecanismos internos de los abusos de poder durante el franquismo. Y se analizarán las circunstancias especiales en las que tuvo que desarrollarse la Transición, en relación con los aspectos más vinculados a la continuidad de las prácticas corruptas del régimen anterior. Esas dificultades para romper con los hábitos anteriores moldearon la corrupción durante las primeras décadas de la democracia a

través de su adaptación a las dinámicas de partidos del nuevo sistema pluralista.

Las leyes que desarrollaron el texto constitucional dejaron demasiados espacios abiertos para que por ahí se colaran numerosas prácticas corruptas. Obviamente, no fue por errores técnicos o por imprevisión de lo que pudiera ocurrir. En ese caso las leyes se hubieran reformado con prontitud. Al contrario, se mantuvieron las estructuras institucionales sin rectificar sus efectos más perversos, a pesar de la evidencia de los elevados niveles de corrupción.

Esas continuidades permitieron que las prácticas fraudulentas siguieran en muy buena forma durante el presente siglo al no adoptarse las medidas correctoras pertinentes. Los precedentes históricos no suponen que las carencias de desarrollo institucional no puedan enmendarse. Insistimos en que no existe un ADN inalterable que imposibilite escapar de la corrupción. Las inercias más cuestionables de las primeras décadas de la democracia pueden pasar a la historia si en el presente se impulsan los cambios pertinentes.

En consecuencia, debemos fijarnos en nuestras debilidades más significativas para regenerar nuestras instituciones. Se abordará la gran importancia de la prevención. También se reflexionará sobre la organización, el funcionamiento y la financiación de los partidos políticos. Y se intentará diseccionar algunas mecánicas institucionales poco estudiadas que favorecen la corrupción, como el despilfarro, el clientelismo y las puertas giratorias. El análisis se completará con las estrecheces de la justicia, que complican la persecución penal de los delitos, y con las anormalidades de nuestro sistema institucional, con mención específica a la separación de poderes. En cada una de estas parcelas problemáticas se incorporarán posibles medidas de reforma de nuestro entramado institucional, en la línea de las existentes en las democracias más avanzadas.

En este ensayo disertaremos sobre corrupción pública y, principalmente, sobre corrupción política. A propósito de qué debemos entender por *corrupción*, resulta curioso que se refiera al ámbito judicial la definición de *corromper* del *Tesoro de la lengua castellana* de Sebastián de Covarrubias, el primer diccionario publicado en este idioma en 1611. *Corrupción* sería así la acción de «corromper los jueces, cohecharlos».

La configuración actual de la corrupción pública presenta impedimentos casi insalvables para una definición omnicomprensiva o unívoca que abarque todos los supuestos, tal como han argumentado Ernesto Garzón Valdés, Jorge Malem, Manuel Villoria o Norberto J. de la Mata, entre otros. No parece admisible considerar corrupción solo a las conductas reguladas en las leyes penales. Quienes detentan el poder pueden no desear que se castiguen las prácticas corruptas, algo que sucede casi siempre en las dictaduras. Pero también en países democráticos las élites pueden disfrutar de fuerza suficiente para impedir que se regulen penalmente conductas de gravedad. En España no fue delito hasta los años noventa el tráfico de influencias y la financiación ilegal de los partidos políticos no se incorporó al Código Penal hasta tiempos tan recientes como 2015. Aquí utilizaremos como concepto de corrupción el de «abuso del poder público para obtener beneficios privados», en la línea de diversos organismos europeos.

Estas páginas no se han configurado formalmente como una obra de carácter académico, dirigida a una audiencia especializada y con notas a pie de página. Pretende utilizar la forma estilística del ensayo, ese género algo difuso que transita entre la literatura de ideas (en el sentido que le diera Joan Fuster) y la reflexión cívica que formula preguntas para esbozar respuestas. Se trata de reflexiones que pretenden aportar una visión transversal desde la historia, la sociología, la ética, el derecho y la política criminal. Eso no significa que no se intente partir de una consistente base académica en la que respaldar nuestras argumentaciones. Las referencias bibliográficas pueden ser útiles para quienes deseen profundizar más a

partir de los textos de algunos de los expertos que se considera más solventes en cada materia.

Este libro puede parecer muy crítico con la historia contemporánea de España. Lo cierto es que pretende serlo en determinados aspectos, porque se trata de un ensayo sobre la corrupción. La mirada no puede ser amable. Esa perspectiva no supone desdeñar las indudables aportaciones positivas de nuestro país en los últimos dos siglos. El primer liberalismo español disfrutó de un merecido prestigio internacional e incluso el término *liberal* se trasplantó literalmente a otros idiomas. Con sus aciertos y errores, la Segunda República debe ser recordada por su profundización democrática, por sus enormes esfuerzos en materia educativa y por el avance en los derechos de las mujeres, entre otras cuestiones. Nuestra democracia actual presenta algunos problemas que serán analizados, pero también dispone de fortalezas que han sido valoradas de forma muy positiva en los indicadores internacionales. En todo caso, abordar la solidez de la corrupción como tema implica atacarla frontalmente, de la manera más crítica posible, sin pedir permiso ni perdón.

Intentamos con esta obra contribuir a un debate público informado y llevar a cabo un análisis sobre la corrupción en términos constructivos. Cualquier imputación de conductas punibles en la etapa democrática se fundamentará en los hechos declarados probados en las resoluciones judiciales. Por razones evidentes, no se dictaron apenas resoluciones judiciales sobre la corrupción de los cargos de la dictadura. No era posible que ningún juez condenara a Franco o a los dirigentes del régimen. En cambio, sí que disponemos de investigaciones que se basan en documentos no controvertidos o en otros elementos rigurosos de acreditación.

Esta indagación no se propone etiquetar culpables, sino encontrar razones. No busca lanzar reproches, sino aventurar posibles respuestas. No pretendemos disparar, sino más bien apuntar. Siempre será saludable que

intentemos comprendernos mejor como sociedad, sin eludir traumas históricos de nuestro pasado ni tampoco ignorar cómo los hemos superado.

Primera parte
Los hechos

1

La corrupción generalizada del régimen franquista

Las miserias morales de una dictadura

El franquismo institucionalizó por completo la corrupción. El abuso de poder es una característica inherente a todo Estado dictatorial, al carecer de jueces independientes, prensa libre y pluralismo político con elecciones. Como explican Daron Acemoglu y James Robinson, la falta de desarrollo institucional de los países sin libertades democráticas conduce como regla general a amplias redes corruptas, impulsadas por élites extractivas, ante la falta de separación de poderes y de mecanismos de control.

La dictadura franquista nació tras una larga guerra que se había iniciado con un golpe militar contra un gobierno elegido democráticamente. La victoria de los golpistas permitió conceder las más variadas recompensas a todos los que habían apoyado la sublevación, como si se tratara de repartir el botín de una conquista. Además, la asignación de esas prebendas no podía cuestionarse a través de las críticas propias de una sociedad pluralista, porque el nuevo régimen era todo lo contrario a un sistema de libertades. Debemos recordar que la regulación jurídica del franquismo atribuía al dictador la suprema potestad de promulgar leyes y normas jurídicas de carácter general, al haberse apropiado de todos los poderes del nuevo

Estado. Las Cortes franquistas no eran elegidas en las urnas: estaban completamente subordinadas a Franco, carecían de funciones reales de control y únicamente contaban con competencias consultivas y de proposición sobre la elaboración de normas. El entramado judicial actuaba al servicio de la dictadura y era impensable que pudiera supervisar los actos de sus principales gobernantes.

Sin duda, antes del franquismo existió corrupción, pero las diferencias eran notables. Por ejemplo, durante la etapa de la Segunda República, las prácticas corruptas podían llevar a los acusados ante un tribunal, podía denunciarlas la prensa, podían criticarse por los partidos políticos y podían provocar la dimisión de los políticos afectados, como ocurrió en 1935 con el gobierno de centroderecha presidido por Alejandro Lerroux en el caso Straperlo. Por otro lado, la legislación republicana impulsó medidas como la regulación de incompatibilidades, entre otras iniciativas para combatir los abusos de poder.

Esta distinción entre una dictadura y un Estado democrático fue percibida con nitidez durante el propio caso Straperlo. Algunos de los más prestigiosos intelectuales del país publicaron en los medios un solemne manifiesto contra la corrupción en octubre de 1935, en el que recalcaban la diferencia con lo sucedido durante la dictadura de Primo de Rivera, cuando se tapaban las irregularidades. «Hoy no ha sucedido así. Los órganos del Estado se han hecho cargo del asunto, han funcionado normalmente. Las Cortes, con serenidad y diligencia, han pasado el tanto de culpa a los tribunales y han sancionado con rapidez las faltas de moral pública en el desempeño de cargos públicos», afirmaban en el texto Miguel de Unamuno, Antonio Machado, Pío Baroja, Juan Ramón Jiménez y Américo Castro, entre otros escritores.

Como indica Javier Pradera, las dictaduras son campo abonado para el tráfico de influencias, la información privilegiada y los negocios realizados a la sombra del poder. La honradez de los políticos se debe exclusivamente

al carácter moral de esos actores, dada la inexistencia de instituciones capaces de denunciar la corrupción y de perseguir a los corruptos. Según los términos expresados por Pradera, en los sistemas democráticos la virtud personal no constituye el único freno para la venalidad: la corrupción está más dificultada por la libertad de prensa, la independencia judicial, el control parlamentario, la pluralidad de centros de poder, la mutua vigilancia entre partidos y la alternancia electoral.

Durante el régimen anterior, las arbitrariedades fraudulentas se convirtieron en un rasgo esencial del sistema político. Como se explicará, la corrupción de la dictadura de Franco es un antecedente decisivo para entender la presencia de estas prácticas en la etapa democrática posterior. Su influencia va a ser determinante por diversas razones. En primer lugar, la larguísima duración del régimen acabó asentando comportamientos sociológicos muy proclives a las prácticas corruptas. Por otro lado, en esas cuatro décadas se produjo en el mundo occidental un inmenso crecimiento de la actuación estatal, derivado de las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales. A diferencia de los Estados mínimos anteriores, se promovieron grandes infraestructuras, como la construcción de obras públicas de interés general, el trazado integral de carreteras, la dotación de multitud de instalaciones comunitarias y la creación de servicios públicos a partir de la universalización de la educación, la sanidad o las prestaciones sociales.

En esa época los Estados empezaron a desempeñar amplias competencias de gestión que los asemejan a la situación presente. Sin embargo, mientras en otros países europeos se avanzaba en la vertebración del Estado social, con mecanismos democráticos de control, en España el aumento de la intervención estatal del franquismo se vio acompañado de todo tipo de rutinas institucionales cargadas de corruptelas. La inversión pública española no alcanzó los niveles de otros países europeos. No obstante, el crecimiento de nuestro sector público favoreció que se

consolidara una corrupción cada vez más enquistada en nuestras instituciones.

En la etapa democrática posterior se puede seguir la evolución de los abusos de poder a través de las resoluciones judiciales. Ese tipo de análisis resulta de aplicación imposible al franquismo ante la impunidad de esas prácticas. En todo caso, a partir de las fuentes primarias, hay una clara unanimidad en la historiografía al definir la dictadura como un periodo de plena corrupción institucional. Aunque todavía quedan bastantes terrenos por investigar, la proximidad temporal ha permitido a los historiadores acceder a abundantes documentos objetivos que evidencian la intensiva extracción de rentas efectuada por los sectores dominantes del régimen.

Los investigadores han acreditado que la corrupción enriqueció a Franco, a familiares cercanos y a cargos políticos especialmente relevantes. También obtuvieron cuantiosas ganancias los empresarios que sufragaron la rebelión militar, los que apuntalaron al nuevo sistema político y los que supieron arrimarse al calor confortable del poder. Además, los tentáculos verticales del clientelismo franquista tejieron clanes privilegiados que gestionaron lucrativamente los engranajes del régimen. Esto ocurrió a todos los niveles, en el campo y en la ciudad, en la Administración pública y en los sectores sociales más diversos. En palabras de Santos Juliá, durante la dictadura de Franco las prácticas corruptas alcanzaron «su máxima perfección».

Las corruptelas que enriquecieron al Caudillo

Los historiadores que más han analizado los negocios del dictador, Paul Preston y Ángel Viñas, no dudan en calificar a Franco como un corrupto. Un rasgo consustancial a esa dictadura fue que el Caudillo podía hacer y deshacer a su antojo, sin ningún control judicial ni político, sin ninguna rendición de cuentas, en una situación propia de las autocracias. Para

mantenerse en el poder, al dictador le bastaba con saber administrar un adecuado equilibrio entre las familias políticas, militares y económicas que sostenían al régimen. Los investigadores han resaltado las astutas dotes de manipulación de Franco para jugar con los intereses de unos y otros: era su arma para perpetuarse en el poder, que siempre fue su principal aspiración.

En palabras de Paul Preston, una élite cleptocrática era la que controlaba el funcionamiento estatal. La escuela formativa del Generalísimo había sido la corrupción en el norte de África, al igual que la de tantos militares africanistas que fueron la base de poder primigenia para implantar la dictadura. Además, Franco supo entender que la corrupción de los cargos de su entorno, sobre la que disponía de información detallada, era un elemento que reforzaba la unidad del régimen. Los intereses suelen ser un pegamento más adherente que la ideología. Preston ha destacado esa habilidad de Franco para involucrar en la corrupción a los distintos sectores del régimen. Conocer las debilidades o el precio de sus colaboradores facilitó al dictador las claves de su lealtad.

Los testimonios de Dionisio Ridruejo o de Francisco Franco Salgado-Araujo, primo y secretario del dictador, concuerdan en que el Caudillo desdeñaba las quejas que recibía sobre la corrupción de cargos del régimen. No les concedía la más mínima importancia. Los beneficiados por la corrupción sabían que no adoptaría respuesta alguna. Incluso los investigadores que valoran más favorablemente la figura del Generalísimo, como Stanley Payne y Jesús Palacios, han corroborado que se negaba a escuchar acusaciones sobre prácticas corruptas, «lo que provocaba la frustración de sus colaboradores más cercanos».

Ángel Viñas ha argumentado que esa era la reacción más lógica si consideramos que el propio Franco amasó una asombrosa fortuna con métodos poco honorables. El periodista Javier Otero localizó la documentación sobre las cuentas de Franco en distintas entidades bancarias, fechadas en agosto de 1940. Algo más de un año después del final de la

guerra, las distintas cuentas a nombre del dictador arrojaban saldos de más de 34 millones de pesetas, que serían el equivalente a unos 388 millones de euros de 2010.

Resulta obligatoria la pregunta de cómo pudo Franco conseguir tanto dinero en un tiempo tan corto. La investigación efectuada por Ángel Viñas logró descubrir el origen de dicha fortuna, tras partir de la premisa de que ni de lejos se podía haber obtenido con su salario como militar o como jefe de Estado. El historiador localizó los datos a través de fuentes primarias y documentos objetivos, tras un intenso rastreo en el archivo del Banco de España y en otros registros públicos. Una gran parte de ese peculio procedía de los donativos de particulares que se habían recaudado para sufragar los gastos de la guerra, en el marco de las campañas de la denominada Suscripción Nacional. Al poco de acabar la contienda, en abril de 1939, cuando ya disponía de todos los poderes oficiales sobre el conjunto del país, Franco se apropió de los elevados ingresos de una de esas campañas y los incorporó a su cuenta particular, según constató Viñas con los documentos bancarios.

Por otro lado, Ángel Viñas también detectó que la quinta parte de ese dinero procedía de la incautación personal que realizó el Caudillo de un enorme cargamento de café. Eran más de 7 millones de pesetas, cerca de 85 millones de euros de 2010. El presidente de Brasil, Getúlio Vargas, envió una donación a España de 600.000 kilos de café. Franco se apoderó de ese cargamento de manera unilateral y lo vendió al Ministerio de Industria y Comercio. El café estaba racionado, como otros productos que suministraba el Estado. El dinero recaudado por el Ministerio de Industria y Comercio fue transferido a una cuenta bancaria personal de Franco, como pudo verificar Ángel Viñas. Como explica este reconocido historiador en su libro *La otra cara del Caudillo*, no había motivo para que el presidente de Brasil donara el café a Franco y que este se bebiera 600 toneladas de granos. Era un cargamento para auxiliar a los españoles en la precaria situación de la

posguerra, por lo que carecía de sentido que el dictador lo vendiera como si fuera de su propiedad. Además, como remarca Ángel Viñas, esa enorme fortuna amasada en tan poco tiempo contrasta con las intensas penurias de un país en plena posguerra. Obviamente, no existía la menor posibilidad de que un juez, un político o un periodista pudieran controlar o cuestionar esas apropiaciones.

Al analizar las cuentas bancarias de Franco, también constató Viñas que el dictador percibía en 1940 un sobresueldo que le ingresaba una empresa entonces privada, la Compañía Telefónica Nacional de España. El importe de ese sobresueldo era de 10.000 pesetas mensuales, que equivalía a 114.200 euros mensuales de 2010. La principal accionista de la empresa telefónica era una sociedad norteamericana, la ITT. En aquellos momentos se especulaba con que podía ser nacionalizada por el Estado, como acabó ocurriendo años después, a lo cual se oponía la mercantil estadounidense. Ángel Viñas sitúa en ese contexto las posibles razones de ese sobresueldo, que no se sabe cuándo habría empezado y hasta qué fecha se abonó.

Esa confusión entre lo estatal y lo particular se puede advertir especialmente en el conocido episodio del pazo de Meirás. El palacio había pertenecido a Emilia Pardo Bazán y la propiedad había pasado a sus herederas. En 1937 se creó una Junta Pro-pazo para hacer entrega del mismo al jefe de Estado, con la finalidad de que lo utilizara durante sus vacaciones. Los detalles más relevantes del caso fueron descritos por Manuel Pérez Lorenzo y Carlos Babío en su libro *Meirás. Un pazo, un caudillo, un espolio*. La entrega se realizó tras una colecta en la que, junto a aportaciones de entusiastas partidarios, la recaudación se practicó en muchos otros casos a través de mecanismos coercitivos y descuentos en nóminas, según se indicó judicialmente. Esta es una de las pocas actuaciones de Franco que han podido juzgar los tribunales en democracia. Las sentencias de primera y segunda instancia dictadas por órganos

judiciales de A Coruña son bastante ilustrativas sobre la forma de proceder del dictador.

Los hechos declarados probados de las resoluciones judiciales establecen que, tras acordarse en 1938 la cesión del pazo, el inmueble se acondicionó para albergar la residencia veraniega del jefe de Estado. Allí se instalaron las oficinas y el personal necesario para esa finalidad de estancia oficial y sede de departamentos administrativos. Durante toda la dictadura, la gestión, el mantenimiento, la conservación, la reparación, las obras de remodelación, la intendencia y los servicios de funcionamiento del pazo fueron actuaciones llevadas a cabo y abonadas por la Casa Civil y Militar de la Jefatura del Estado. El inmueble se consideraba una dependencia del palacio de El Pardo y se gestionaba con los mismos procedimientos, documentos e impresos. Allí se celebraron consejos de ministros y todo tipo de reuniones oficiales hasta 1975.

A pesar de ese uso con manifiesta finalidad pública, en 1941 Franco había logrado escriturar el pazo e inscribirlo a su nombre en el registro de la propiedad. Ambas sentencias indican que lo materializó a través de un artificio fraudulento y de una compraventa simulada, en la que el empresario Pedro Barrié de la Maza intervino en nombre del dictador. Esta enajenación del inmueble fue en realidad una «fantasía total», según expresión literal de la sentencia de apelación. Se formalizó una escritura de compraventa con la anterior propietaria del inmueble, aunque ya no era la titular, con la indicación de que el dictador le abonaba un precio de 85.000 pesetas. Dicha cantidad nunca fue pagada por Franco, como confirman las dos resoluciones judiciales.

Ambas sentencias declararon la nulidad de la compraventa y de la inscripción registral a favor de Franco. Los tribunales ordenaron que los herederos del dictador entregaran el pazo de Meirás al Estado, al estimar que este era el titular del inmueble, tras haber abonado durante la dictadura todos los gastos de mantenimiento del mismo y al haberlo poseído en

concepto de dueño durante más de treinta años. Esta historia demuestra una vez más la confusión constante del Caudillo entre lo estatal y lo particular, pero siempre en aprovechamiento de sus lucrativos intereses personales.

La opacidad y la ingeniería jurídica se combinaron en la adquisición por parte de Franco de una finca de enormes dimensiones en el término municipal de Arroyomolinos (Madrid). Dicha finca se escrituró en 1951 a nombre de la mercantil Valdefuentes S.A. y, tras la agregación de numerosas parcelas, contaba con más de 1.200 hectáreas, la extensión aproximada de 2.000 campos de fútbol. El historiador Ángel Viñas analizó los documentos constitutivos de la sociedad y comprobó diversas irregularidades para ocultar la verdadera titularidad de Franco. La gestión de los documentos constitutivos de la entidad fue concluida por José María Sanchiz, tío del marqués de Villaverde y testaferro habitual de los negocios del dictador, como ha contado Mariano Sánchez Soler. Tras escriturarse la sociedad, esta formalizó un arrendamiento con Carmen Polo, autorizada preceptivamente por su marido Francisco Franco en virtud de la legislación civil de la época.

Aunque aparentemente se contrató un alquiler, Franco ejerció plenamente la propiedad de la finca. La ingeniería financiera se llevó a cabo de forma tan oculta que tardó en enterarse de ella incluso el secretario del dictador y primo suyo, el general Franco Salgado-Araujo, convencido durante años de que la finca estaba a nombre del Caudillo, según reflejó en su diario. Muchos años después los parientes del dictador se incorporaron al accionariado y al consejo de administración de Valdefuentes S.A.

Asimismo, Ángel Viñas refiere que, a través de diversas triquiñuelas, Franco logró incorporar a su patrimonio el palacio de Cornide, situado en la mejor zona de A Coruña. Este inmueble del siglo XVIII era propiedad del Ministerio de Educación y lo cedió en 1962 a través de una permuta al ayuntamiento de la ciudad. Poco después la institución municipal adjudicó la mansión a Pedro Barrié de la Maza, a través de una subasta a la que solo

concurrieron este empresario amigo íntimo de Franco y el subjefe provincial del Movimiento Nacional. Mariano Sánchez Soler ha explicado que la subasta se organizó para que pasara convenientemente desapercibida. Al día siguiente el citado empresario manifestaba en escritura pública que transmitía el palacete a Carmen Polo, la esposa del dictador. Recordemos como dato significativo que Barrié de la Maza fue también el apoderado de Franco en la compraventa del pazo de Meirás que judicialmente fue declarada fraudulenta.

Han sido también numerosas las voces que han expresado el carácter fraudulento de la obtención del palacio de Cornide. Los investigadores Manuel Pérez Lorenzo y Carlos Babío han aportado diversos documentos que acreditarían que antes de la subasta ya estaba decidido que el palacete se iba a convertir en propiedad de Franco. Asimismo, un informe de la Universidade da Coruña demuestra que, después de la adquisición por parte del dictador, el ayuntamiento habría abonado generosamente numerosas obras de restauración y de mantenimiento del edificio. Por ello, desde el ámbito municipal se ha mostrado la voluntad de ejercer acciones judiciales para la recuperación del inmueble.

Por otro lado, se consolidó la práctica habitual de entregar regalos de todo tipo al dictador, en audiencias oficiales o en encuentros privados, a menudo con la expectativa de conseguir algún trato favorable o en el contexto de prácticas propias del tráfico de influencias. Se trata de conductas que hoy estarían castigadas por el Código Penal. En aquellos tiempos la ley simplemente dependía de la voluntad del Caudillo. Paul Preston cifró todas las dádivas recibidas por el dictador en 4.000 millones de pesetas, unos 24 millones de euros actuales. Preston añade que en ese cálculo no incluye el valor de los cientos de medallas de oro conmemorativas que le entregaron ayuntamientos y entidades de toda España y que Carmen Polo decidió fundir para producir lingotes.

En la gestión de estos regalos cobró una gran importancia la esposa del dictador. Preston relata que Carmen Polo acondicionó en su piso una habitación en la que las paredes estaban forradas, desde el suelo hasta el techo, con cuarenta columnas de veinte cajones que contenían un amasijo de joyas, oro, plata y piedras preciosas. Por otro lado, también indica que había joyas almacenadas en las numerosas propiedades que fue reuniendo el dictador y, además, las piezas más valiosas se guardaban en cajas de seguridad en entidades bancarias. Entre los bienes que acabaron engrosando el patrimonio de Franco se encuentran dos estatuas románicas que proceden del Pórtico de la Gloria de la catedral de Santiago; todavía hoy sigue sin saberse con certeza cómo llegaron esas figuras a su patrimonio.

Según Preston, a la muerte del dictador, la propia Carmen Polo supervisó el embalaje y carga en camiones de innumerables joyas, antigüedades, cuadros y tapices para trasladarlos a distintos inmuebles de la familia o a refugios en el extranjero. Además, se han contado infinidad de historias sobre las continuas visitas de Carmen Polo a las joyerías de las más diversas ciudades, así como las reacciones de pánico de los joyeros ante la dificultad de reclamar el pago a la esposa del Generalísimo. Paul Preston ha explicado que a los comerciantes se les comunicaba que remitieran sus facturas a la Casa Civil de la Jefatura del Estado: la regla general era que se pagaba con fondos públicos a quienes se atrevían a pedir el abono de las joyas.

En relación con los hábitos de Franco, los disparos de escopeta fueron el eco más característico que preludiaba el trato de favor que podía dispensar el dictador. Las cacerías se convirtieron en un espacio predilecto del régimen para canalizar las redes de poder de sus élites. Se quejó de estas prácticas en 1957 el general Agustín Muñoz Grandes, antiguo jefe de la División Azul, en conversación con el secretario del Caudillo, Francisco Franco Salgado-Araujo, que este último recogió en su diario. Muñoz Grandes fue taxativo al afirmar que esas monterías «se han convertido en bolsas de negocios», en las que, con el pretexto de divertir a Franco, «se

consiguen en ellas permisos de importación de todas clases» y «se cotiza la amistad con su excelencia para conseguir influencias».

Como explicó Sánchez Soler, los acomodados propietarios de las fincas gestionaban la asistencia a las cacerías de amigos empresarios, financieros o aristócratas, los cuales aprovechaban la presencia de Franco, junto a sus ministros y otros cargos de la dictadura, para llevar a cabo sus negocios en un marco de tratos de favor permanentes. Había todo un circuito de cotos privados de personajes influyentes. Era propio de una dictadura, sin contrapesos ni reglas que dieran seguridad jurídica, que se adoptaran decisiones gubernativas entre cartuchos, copiosos banquetes y complicidades económicas. Una recreación irónica de esas cacerías la podemos observar en la hilarante película *La escopeta nacional* (1978), de Luis García Berlanga, con el tema central del empresario que intenta obtener el apoyo de un ministro franquista para que interceda a favor de sus negocios. Berlanga ya había utilizado la mordacidad en *El verdugo* (1961), su obra maestra, para exponer su perspectiva de que en la dictadura la única manera de ascender socialmente era degradarse hacia lo peor.

Los investigadores han especificado que el enorme enriquecimiento de Franco se materializó con la adquisición de numerosas propiedades por todo el país, pero también en Miami o en Filipinas, a menudo bajo la oscura titularidad de sociedades mercantiles. También han expresado que hay indicios de infinidad de formas de acumulación patrimonial del Generalísimo que ha sido imposible rastrear hasta ahora por la opacidad del régimen. Autores como Paul Preston, Mariano Sánchez Soler o Javier Otero coinciden en fijar en el equivalente a cientos de millones de euros actuales la fortuna dejada por Franco al morir. Más allá de las formas de tasación, resulta evidente que se trataba de un patrimonio abiertamente inalcanzable con el sueldo de jefe de Estado. Como ha indicado Ángel Viñas, aún queda bastante por indagar sobre cómo se acumuló esa fortuna.

El reparto de privilegios de los cargos del franquismo a través de la corrupción

La corrupción alcanzó a gran parte de los principales dirigentes del franquismo. En un régimen fuertemente jerarquizado resultaba inevitable que las prácticas corruptas se extendieran con facilidad a la base del sistema. Aprovecharse del cargo o de las situaciones ventajosas fue una dinámica muy presente en la dictadura, ante la impunidad con la que se podía actuar. El carácter corruptible de las élites políticas de la dictadura no solo ha sido acreditado por numerosos historiadores, sino también por bastantes documentos coetáneos. Como señala Ángel Viñas, los informes que la embajada británica dirigió a Churchill sobre España en septiembre de 1940 ya atestiguaban «que la corrupción devoraba todo y que se había infiltrado por cada uno de los intersticios del régimen».

El embajador británico Samuel Hoare y el agregado naval Alan Hillgarth se basaron en esa percepción sobre la corruptibilidad de los gobernantes españoles para llevar adelante con éxito una de las operaciones de inteligencia más singulares de la Segunda Guerra Mundial. Estos diplomáticos consiguieron la implicación directa y la autorización del primer ministro Winston Churchill para sobornar a varios de los principales ministros y cargos militares de la dictadura, con el objetivo de que España no entrara en guerra junto a la Alemania nazi. El plan se desarrolló entre 1940 y 1943, con especial énfasis en los momentos en los que existió la elevada posibilidad de que España se convirtiese en país beligerante al lado de Hitler.

La operación fue estudiada por Mercedes Cabrera en su amplia biografía sobre el empresario Juan March. Y ha sido desvelada con detalle gracias a la meritoria investigación del historiador Ángel Viñas a partir de la desclasificación de documentos secretos que llevó a cabo el Foreign Office en 2013. Churchill destinó a esta operación la enorme cantidad de 6,5 millones de libras, que serían el equivalente a, como mínimo, más de 300

millones de euros actuales. La seguridad nacional del Reino Unido estaba en juego y era obligado actuar con firmeza. La perspectiva británica era que más valía gastar libras que perder vidas.

A partir de los datos de los archivos, Ángel Viñas ha señalado que entre los sobornados se encontraban, entre otros, destacados miembros del gobierno, como José Enrique Varela (ministro del Ejército) y Valentín Galarza (ministro de Gobernación), así como importantes cargos militares, como los generales Alfredo Kindelán (capitán general de Cataluña), Luis Orgaz (alto comisario y general en jefe del Ejército de África) y Antonio Aranda. Entre los políticos que habrían recibido esas cuantiosas dádivas se encontraba Nicolás Franco, el influyente hermano del dictador. Todas las personas beneficiadas con esos pagos ocupaban espacios políticos de peso. Los dos ministros gestionaban ministerios esenciales. Y los otros generales también contaban con una voz fundamental para decidir una entrada en guerra. Según Ángel Viñas, las formas que tenían de influir, además de la presión directa sobre Franco, eran la emisión de informes con el sesgo adecuado sobre los riesgos de la entrada en guerra, la presentación de memorándums en los que se enfatizaban al máximo las debilidades militares de España y su destacada influencia sobre otros cargos. En el caso de Nicolás Franco, el ascendiente sobre su hermano era notorio.

La intermediación para materializar los sobornos la asumió el empresario Juan March. El dinero se transfería a cuentas bancarias a su nombre en Nueva York y el financiero las iba transmitiendo a diversos testaferros. Los pagos se fueron realizando de manera parcial, pues así Londres se aseguraba del cumplimiento de lo pactado. Las transferencias se produjeron hasta que el gobierno británico valoró que ya no existía riesgo de que España entrara en guerra. El financiero mallorquín se encargó de articular la red de testaferros, de adelantar los pagos cuando resultaba necesario e incluso de blanquear el dinero a favor de los sobornados.

March era una persona especialmente informada. Conocía a la perfección a los miembros del gobierno y a los principales cargos militares de la dictadura. Como se explicará, había estado implicado antes en multitud de actuaciones vinculadas al soborno y a múltiples formas de corrupción, además de financiar el golpe militar. La embajada británica describía a March en sus informes a Londres con referencias como que era el hombre más rico de España y «sin duda un bribón de la peor especie». Sus intereses económicos coincidían en esos momentos con los británicos y por eso fue una pieza clave en la operación.

Según Viñas, está documentado que el general Kindelán recibió más de 4 millones de pesetas, el equivalente a unos 34 millones de euros. Los documentos británicos reflejan que el resto también recibió cantidades millonarias, aunque para establecer con exactitud el reparto por persona habrá que esperar a la completa desclasificación de la documentación británica. La singularidad de estos sobornos se insertaba en una dictadura estructuralmente corrupta, como había detectado la embajada británica. Había infinidad de ejemplos en la vida pública española para percibir esa realidad.

Demetrio Carceller ocupó el cargo de ministro de Industria y Comercio entre 1940 y 1945. Estaba considerado el cerebro económico de Falange y destacó por sus simpatías con la Alemania nazi, aunque la evolución de la guerra le llevó a posiciones más pragmáticas. El margen de maniobra del ministro en esa etapa fue enorme, pues el régimen impuso un amplio dirigismo en la actividad económica, con un intenso control estatal. Según Sánchez Soler, bajo su ministerio se iniciaron las prácticas corruptas a gran escala del régimen. Paul Preston señala que la corrupción de Carceller era conocida de sobra. En «La economía del primer franquismo», el historiador Josep Fontana señala que Carceller acumuló su fortuna como consecuencia de que «ninguno de los negocios, empresas, industrias, comercios, permisos de importación, de explotación, negocios bancarios, establecimientos de

industrias o su ampliación, o de comercio, ni una sola actividad industrial, comercial o de la banca españolas, puede realizarse sin contar con el beneplácito de don Demetrio Carceller», por cuyas manos pasaron «miles y miles de millones de pesetas», pero no sin dejar antes «peaje».

El historiador Enrique Faes también ha referido las acusaciones de trato de favor contra Carceller en relación con la Compañía Hispano Americana de Seguros y Reaseguros, de cuyo accionariado formaba parte a través de su esposa como segunda principal accionista. Esta mercantil se convirtió durante su etapa como ministro en una de las principales aseguradoras del país. En esos años de riesgos evidentes para el comercio marítimo en Europa, a causa de la guerra, era imprescindible el aseguramiento de los transportes. Enrique Faes indica que las acusaciones de irregularidades persiguieron a Carceller durante años. Le imputaban que era requisito indispensable concertar el seguro con la compañía en la que estaba implicado el ministro como condición necesaria para recibir la licencia de importación que posibilitaba comerciar con esas mercancías.

Por otro lado, Paul Preston apunta a que Carceller creó una empresa a la que concedió como ministro dos mil licencias de importación de vehículos, en unos tiempos en los que era imposible conseguir esos permisos sin autorización de los órganos gubernativos. Eso habría permitido a su sociedad adquirir camiones en Estados Unidos por importe de 55.000 pesetas y luego venderlos en España por un millón de pesetas. Preston también ha señalado que el empresario Juan March explicó al agregado de la embajada británica, Tom Burns, que casi todas las importaciones y exportaciones en España pagaban el tributo correspondiente en comisiones a los bolsillos de Carceller. Además, March también aseguró que el ministro se estaba enriqueciendo con la exportación clandestina de wolframio a la Alemania nazi; ese mineral era un componente crucial en la fabricación de acero de alta calidad para armamento. Estas confidencias de March a los

británicos también están recogidas en la biografía que Mercedes Cabrera escribió sobre el empresario mallorquín.

Tras su cese como ministro, Carceller consolidó su exitosa carrera empresarial, con todas las facilidades que le daba su condición de alto cargo del régimen y su capacidad para mediar en las decisiones de los órganos de la dictadura. Fue procurador de las Cortes franquistas hasta su muerte en 1968. Al mismo tiempo, estuvo en dieciséis consejos de administración de algunas de las principales empresas del país. Dejó a sus herederos una de las mayores fortunas de España.

La trayectoria de Demetrio Carceller no fue un hecho precisamente aislado. Mariano Sánchez Soler ha analizado las trayectorias de los ministros del franquismo y ha encontrado numerosos recorridos político-empresariales parecidos. José Solís fue ministro-secretario general del Movimiento entre 1957 y 1969, y formó parte de dieciocho consejos de administración. El ministro Enrique García Ramal pasó por quince empresas como consejero. Pedro Gamero del Castillo, ministro entre 1939 y 1941, ocupó también quince puestos directivos y el perfil societario de algunas de estas empresas puede dar una idea de estos itinerarios: Inmobiliaria Vallehermoso, Unión Española de Financiación, Sociedad Española de Construcción Naval, Compañía Continental Hispánica de Importación-Exportación, Banco Hispano-Americano, Banco Urquijo, Astilleros Españoles, Estudios y Proyectos Eléctricos, Campsa, Hidroeléctrica de Cataluña, Banco de San Sebastián, Constructora Nacional de Maquinaria Eléctrica y consejero-representante de la banca privada en el Banco de España.

Los políticos transitaban habitualmente del cargo público al empresarial sin ningún conocimiento previo del sector en el que desembarcaban, porque lo que en realidad aportaban eran sus relaciones privilegiadas. Un caso llamativo fue el de Manuel Fraga Iribarne, catedrático de Derecho Político, que dejó de ser ministro de Franco en 1969 y se incorporó como directivo a

Cervezas El Águila y a la Unión Resinera Española. Estas conexiones fueron especialmente intensas con el mundo financiero. Mariano Sánchez Soler señala que 43 de los 119 ministros de Franco se convirtieron en ejecutivos destacados del sector bancario. Otro dato relevante sobre esos vínculos político-empresariales es que, al morir Franco en 1975, los consejos de administración de dieciocho de las veinte empresas más importantes del país, por volumen de ventas, estaban plagados de ex cargos de la dictadura. En concreto, estas sociedades eran las siguientes: Campsa, Enpetrol, Ensidesa, Cepsa, Unión Explosivos Río Tinto, Seat, Telefónica, Iberia, RENFE, Petronor, Altos Hornos de Vizcaya, Astilleros Españoles, Standard Eléctrica, Fasa Renault España, Petroliber, Hidroeléctrica, Iberduero y Tabacalera.

También ha analizado Mariano Sánchez Soler los más diversos tratos de favor, que fueron una constante durante la dictadura. Manuel Arburúa fue ministro de Comercio entre 1951 y 1957. Este periodista ha indicado que Arburúa favoreció especialmente a personas cercanas con licencias para la importación de automóviles, lo cual popularizó la denominación «Gracias, Manolo» para llamar a los coches de aquellos años. Era casi imposible conseguir un coche en España si no se obtenía la licencia de importación y eso permitía traficar con el derecho de adquisición de los automóviles. Según Ramón Garriga, el dictador conocía los manejos de Arburúa y repetía a menudo: «Mirad a Manolo. Empezó de botones y se ha hecho archimillonario». Después de ser ministro, Arburúa fue nombrado por Franco procurador en Cortes durante ocho legislaturas y fue miembro de doce consejos de administración de grandes empresas.

Por otro lado, Preston también indica que era conocida la corrupción de José Antonio Girón de Velasco, destacado falangista y ministro de Trabajo entre 1941 y 1957. Mariano Sánchez Soler refiere las denuncias que hubo sobre irregularidades en el gasto público contra este ministro. Obviamente, no se trataba de denuncias públicas, sino de informaciones entre cargos del

régimen que llegaron a Franco, especialmente en relación con la construcción de la Universidad Laboral de Gijón. Algunos rivales políticos tacharon a Girón de mafioso y las presiones de sus enemigos habrían sido una de las causas de su cese como ministro, según Sánchez Soler.

Las inmoralidades del franquismo vistas desde dentro también han podido ser conocidas a través de un hallazgo afortunado. Hace unos años el profesor Jaume Claret pudo acceder inesperadamente a los diarios desconocidos del general Rafael Latorre, que se encontraban en su archivo personal. Los herederos del militar, fallecido en 1968, autorizaron su publicación. El valor de esos dietarios es mayúsculo, al tratarse de textos escritos por un militar de muy alta graduación que presenció en primera fila el nacimiento y la evolución de la dictadura. Además, los diarios iban siendo escritos mientras sucedían los hechos. En esos cuadernos el general Latorre describe con dureza la corrupción del régimen y cuenta casos que afectaban a jefes militares, gobernadores civiles, cargos eclesiásticos y la familia del dictador. Latorre afirma que el general Joaquín Ríos Capapé traficaba con bebidas alcohólicas que introducía en la península desde Tánger, con prevalimiento de su cargo. También relata que, cuando el general Carlos Asensio era ministro del Ejército, pagó con fondos ministeriales la «fiesta magna» de la puesta de largo de su hija. Asimismo, Latorre imputa a numerosos cargos militares su implicación en los negocios sucios del estraperlo y se pregunta cómo habían conseguido su fortuna algunos generales ilustres. En una carta remitida a Yagüe, el general Rafael Latorre se lamentaba de que la corrupción fomentada desde arriba suavizaba cualquier crítica o escrúpulo contra el poder.

Las corruptelas de los altos cargos de la dictadura se extendieron a todo tipo de dirigentes, entre ellos bastantes gobernadores civiles, alcaldes y representantes políticos, como han señalado unánimemente los historiadores. En palabras de Antonio Robles Egea, el franquismo generó un clientelismo de Estado y de partido único, basado en el reparto de

bienes, servicios públicos y puestos administrativos entre los seguidores del régimen, para consolidar un apoyo social y político al mismo. A nivel local, provincial o estatal, decenas de miles de puestos en la Administración se adjudicaban a los leales al régimen. Además, en palabras de Robles Egea, desde las más diversas Administraciones se ofrecieron con criterios subjetivos concesiones, contratas, subvenciones y demás prebendas públicas para dar estabilidad, cohesión y apoyo popular al sistema. Así se compraba la lealtad de los nuevos seguidores y se premiaban las viejas fidelidades.

Se implantó un intrincado sistema que regulaba las autorizaciones estatales para las importaciones de bienes, en el cual los sobornos era una forma habitual de conseguir las licencias, como indica Francisco Comín. Según este autor, la creación de empresas públicas a través del Instituto Nacional de Industria también se convirtió en un foco importante de corrupción. En la actividad ordinaria de la Administración pública las corruptelas eran muy frecuentes. Ángel Viñas explica que la moralidad económica y administrativa durante la dictadura se mantuvo a un nivel deplorable, digno de lo peor del siglo XVIII. Según este historiador, numerosísimos funcionarios y autoridades colaboraban en la realización del fraude sistémico y evitaban perseguir el llevado a cabo por otras personas. Cobraban sus «colaboraciones» y exigían pagos por tramitar meras peticiones ordinarias. Los abusos fraudulentos de poder eran generales en las adjudicaciones de obras públicas, las concesiones administrativas y la vigilancia aduanera. Como indica Viñas, el soborno de cargos públicos fue el principal mecanismo por el cual los empresarios pudieron sortear las dificultades estructurales con que topaban, si querían mantener a flote sus actividades de producción y distribución.

Desde el dictador hacia abajo, bastantes cuadros realizaban las mismas prácticas, en escala jerárquica descendente, como indica Antonio Robles Egea. Desde las instancias de poder se fomentó una mentalidad

conservadora y sumisa, propia de la cultura de súbditos, que instauró un gregarismo integrador como fórmula de vinculación al sistema, en palabras del mismo autor. En términos similares, Miguel Jerez Mir ha remarcado que el régimen generó un clientelismo burocrático subalterno con prebendas como la titularidad de una expendeduría, de una administración de lotería o de un despacho de habilitado de clases pasivas, o con trabajos en la inspección de abastos. Las mismas prácticas clientelares se desarrollaron en todo tipo de instituciones y organismos autónomos, así como en las empresas públicas, en la burocracia sindical o en los medios públicos de difusión.

Como señala Francisco Comín, la adjudicación de plazas en la Administración pública permitía cubrir muchas vacantes derivadas de la represión del régimen a través de las ejecuciones, los encarcelamientos, la depuración y el exilio. Según este autor, las purgas o vetos tuvieron especial incidencia en la enseñanza, la justicia y la Administración pública, aunque también se produjeron en el marco de las contrataciones públicas, las concesiones administrativas y los arrendamientos, para dejar sin actividad económica a los desafectos. En palabras de Comín, la cobertura de estas plazas no se efectuaba con criterios de mérito y capacidad, sino de mero favoritismo. En algunos casos la parcialidad estaba incluso tasada legalmente en función de los servicios prestados por los vencedores de la guerra, con reserva de plazas para ex combatientes o familiares de caídos, mientras se marginaba de manera inclemente a las otras víctimas de la contienda. En otros supuestos se aplicaba directamente el puro ejercicio de la arbitrariedad a favor de los próximos.

Por otro lado, la corrupción permeaba todos los niveles de la Administración colonial en Marruecos, como señala María Rosa de Madariaga. Afectó de manera muy directa a los mandos militares que controlaban el Protectorado, en la gestión de los presupuestos o en la construcción de obras públicas. Los sobornos estuvieron muy presentes en

las actividades de los funcionarios de aduanas y en los cargos públicos que podían influir en la concesión de licencias de importación. Los informes del consulado británico en Tetuán describen una situación de corrupción general que era permitida de manera consciente por los jefes militares españoles, hasta que se produjo la independencia de Marruecos en 1956. Como hemos indicado al hablar de la instauración del régimen, la mentalidad de los militares golpistas estaba muy condicionada por las concepciones africanistas en las que se habían formado.

La titularidad de las instituciones estatales correspondía a una parte de la población y excluía sistemáticamente a quienes no comulgaban con los axiomas del franquismo. Además, estaba aceptado por la sociedad que los vencedores podían enriquecerse a través de medios lícitos o ilícitos. De hecho, ocupar cargos del régimen era la señal más clara de que se formaba parte de los elegidos. Miguel Jerez Mir ha subrayado que los intereses del nuevo Estado van a identificarse con los intereses privados de determinados grupos, porque estaba latente esa idea de botín como algo a repartir entre quienes contribuyeron a la victoria. Resulta muy gráfico el episodio que Dionisio Ridruejo contó en sus memorias sobre una conversación con Franco, en abril de 1942, cuando le reprochaba las corruptelas de dirigentes de la dictadura. Según Ridruejo, el dictador le contestó que desde tiempos antiguos «existía la costumbre de repartir títulos, tierras, bienes y también la mano de alguna dama entre los combatientes que habían sobresalido en la batalla».

LOS SECTORES EMPRESARIALES QUE SE LUCRARON CON EL FAVORITISMO DEL RÉGIMEN

A los empresarios que habían apoyado o financiado el golpe de Estado no les resultaba necesario formar parte del aparato estatal para obtener beneficios económicos. Les era suficiente con la captura del Estado. El trato

quedó bastante claro desde el principio y se normalizó con las conexiones político-empresariales que hemos indicado. Fue una transacción rentable para ambas partes. Lo expresó con sinceridad el propio Franco en un discurso en Lugo en 1942: «Nuestra cruzada es la única lucha en la que los ricos que fueron a la guerra salieron más ricos».

La historiografía ha incidido en ese extremado favorecimiento de determinados intereses privados. Como señala Francisco Comín, bastantes empresarios recogieron los dividendos de la fuerte inversión que habían realizado para financiar la sublevación militar. Mercedes Cabrera y Fernando del Rey han apuntado que la arbitrariedad del franquismo en la gestión económica rompió las reglas del juego en el mercado y privilegió a la minoría de empresarios que disfrutaban de sólidos lazos con el poder, lo cual dejó libre el camino al tráfico de influencias y a la más lacerante corrupción. La actividad del sector público habría sido «un campo abonado para el favoritismo, los privilegios y las políticas arbitrarias».

Durante la mayor parte de la dictadura, el intervencionismo del Estado impidió que hubiera una competencia real entre las empresas, como también señala Glicerio Sánchez Recio, al prevalecer las redes de intereses que consolidaron al régimen y amarraron enormes ganancias para los empresarios afines. En palabras de Eugenio Torres, la integración o la influencia directa en la Administración franquista supusieron una sólida garantía para crear nuevas empresas o para desarrollar las ya existentes. Según este autor, era esencial atraer a los consejos de administración de las empresas a personas prominentes de la organización política del franquismo. La trayectoria de algunos de los principales hombres de negocios puede ser significativa.

Juan March ha sido quizás el empresario más influyente en la España del siglo XX. El financiero mallorquín comenzó a reunir su inmensa fortuna con el contrabando de tabaco a gran escala. Mercedes Cabrera especifica que March «no fue un contrabandista más, sino que se propuso ser el primero y

lo consiguió». Adquiría el género en el norte de África y lo introducía en la costa mediterránea gracias a una amplia red de embarcaciones y a la práctica constante de sobornos a los vigilantes del litoral. Después March consiguió la propiedad de una fábrica de tabaco en Argelia y, además, obtuvo el monopolio del comercio de este producto en Marruecos.

En 1916 creó la compañía Transmediterránea, lo cual le sirvió para acentuar su control sobre el transporte marítimo. Por otro lado, también invirtió en la producción de electricidad en Baleares y en acciones de las compañías de tranvías de Palma de Mallorca, Canarias y Barcelona. Creó la Banca March y adquirió también acciones en varios periódicos. Aprovechó la Gran Guerra para abastecer a los submarinos alemanes, mientras a la vez colaboraba con sus rivales británicos. También vendió armamento a los rebeldes rifeños que combatían contra las tropas españolas en el Protectorado.

Tras la proclamación de la Segunda República, fue acusado por la comisión de responsabilidades del Congreso de los Diputados por los delitos de prevaricación y cohecho. Se le imputaron irregularidades y atropellos cometidos en connivencia con los gobiernos de la dictadura de Primo de Rivera. En el pliego de cargos sobrevolaban la concesión del monopolio de tabaco en Ceuta y Melilla y otras actividades vinculadas al contrabando. Estas acusaciones llevaron a su ingreso en prisión provisional en 1932, aunque al año siguiente logró evadirse tras sobornar al personal de la cárcel.

March respaldó firmemente la rebelión militar de julio de 1936 y fue uno de sus principales financiadores. Contaba con una de las principales fortunas del país y sus intereses estaban en peligro. Los investigadores coinciden en que su dinero y sus contactos fueron determinantes para la viabilidad del golpe de Estado. Mercedes Cabrera ha detallado las ayudas económicas directas de March a los sublevados y sus numerosas actividades de financiación a través de todo tipo de avales. También puso sobre la mesa

su capacidad de movilizar divisas y de activar contactos en la banca internacional. Entre sus aportaciones específicas debe destacarse la puesta a disposición de Franco del *Dragon Rapide*, el avión que trasladó a este de Tenerife a Tetuán para ponerse al frente del Ejército de África tras el golpe de Estado. Como señala Pere Ferrer, también fue muy relevante el apoyo de la flota de March para transportar estas tropas a la península al inicio de la guerra, una operación que militarmente fue decisiva en combinación con el puente aéreo Tetuán-Sevilla que se organizó con la misma finalidad.

Tras la contienda, Juan March tuvo un trato privilegiado por parte de las autoridades del nuevo régimen, aunque también algunos conflictos con el ministro Demetrio Carceller. En todo caso, pudo cobrarse cumplidamente todos los favores. Como ha documentado Ángel Viñas, el gobierno de Franco protegió los negocios de March y le permitió importar productos fuera del cupo permitido en una situación de bloqueo marítimo provocada por la guerra internacional. Además, como se ha indicado, su posición central quedó demostrada cuando, a instancias de la diplomacia británica, el empresario mallorquín gestionó los sobornos a destacados cargos militares y políticos de la dictadura para que España no entrara en guerra junto a Hitler.

Uno de los golpes más sonados de March fue la adquisición de la compañía eléctrica Barcelona Traction, también conocida como La Canadiense (por haberse constituido en Toronto), que formaba parte de una red multinacional. Se trataba de una empresa de notable entidad y, como ha señalado Mercedes Cabrera, en los años cuarenta la Barcelona Traction era la tercera mayor empresa en España por volumen de activos. Representaba casi el 20 % de la producción de electricidad en todo el país.

La connivencia del gobierno de Franco fue decisiva para que el empresario balear lograra quedarse con esta compañía eléctrica. El aislamiento de España y la falta de divisas dificultaban a la Barcelona Traction el pago a sus acreedores internacionales. La legislación del

franquismo impedía sacar divisas del país para efectuar esos pagos. March comenzó a comprar obligaciones a través de sus agentes y se convirtió en el principal acreedor de la sociedad. El gobierno no facilitó soluciones a la empresa canadiense para que pudiera resolver sus problemas y esta comenzó a atravesar dificultades económicas al empezar a bajar su cotización. La investigación de Mercedes Cabrera demuestra la plena complicidad del ministro de Industria, Juan Antonio Suanzes, con las taimadas maniobras de March. El oxígeno que le negó el gobierno provocó la asfixia de esta compañía eléctrica.

El financiero mallorquín logró que un juzgado de Reus declarase la quiebra de la Barcelona Traction en 1948 por los incumplimientos de pago de su deuda. Así pudo adjudicarse La Canadiense, tras complejos incidentes procesales y tras concurrir a la subasta, como único postor, la empresa Fuerzas Eléctricas de Cataluña S.A. (FECSA), que había sido creada por el propio Juan March. Para comprender la descomunal rentabilidad de la operación, podemos apreciar que March «había pagado diez millones de pesetas por una compañía que él mismo valoraba en mil quinientos», en palabras de Mercedes Cabrera. Varias décadas después, durante los años noventa, FECSA se acabaría integrando en Endesa.

Juan March incorporó a los consejos de administración de sus empresas a significados cargos del régimen y también a personas muy cercanas al dictador, como su hermano Nicolás Franco, su yerno Cristóbal Martínez-Bordiú y su testaferro José María Sanchiz. Resulta ilustrativo que el empresario español más sobresaliente de su época no se distinguiera por las innovaciones tecnológicas ni por la competitividad de sus productos en el libre mercado. Al contrario, su enorme éxito se debió a las actuaciones ilegales, a los sobornos como forma de comprar voluntades y al favoritismo de los gobernantes. A Juan March se le atribuía la máxima de que «todo hombre tiene su precio y, si no lo tiene, es que no vale nada». Ese estilo empresarial fue una constante durante el franquismo.

Pedro Barrié de la Maza fue otro de los empresarios más destacados que financiaron la sublevación contra la Segunda República. Se convirtió en un personaje especialmente cercano a Franco y compañero habitual de jornadas de pesca y tertulia en el yate *Azor*. El Caudillo lo designó procurador vitalicio de las Cortes franquistas. Hemos visto cómo Barrié de la Maza actuó en nombre del dictador en la adquisición del pazo de Meirás y del palacio de Cornide. El régimen también ayudó a las empresas de Barrié con todo tipo de privilegios.

Franco le concedió el título de conde de Fenosa, acrónimo de la compañía eléctrica que fundó el empresario, Fuerzas Eléctricas del Noroeste Sociedad Anónima. La intervención del régimen fue decisiva en el nacimiento y expansión de la compañía eléctrica Fenosa, creada en 1943. El origen de la mercantil procede de un suceso bastante turbio, relacionado con el golpe de Estado, como ha referido el periodista Antonio Maestre. La compañía Electra Popular Coruñesa era la más implantada en la región y era propiedad de José Miñones, empresario y diputado republicano. Miñones fue fusilado pocos meses después de la sublevación militar y el nuevo régimen se apropió de sus empresas, como ocurrió con tantos represaliados por la dictadura. Electra Popular Coruñesa fue adjudicada por los órganos del franquismo a Barrié de la Maza y este la fusionó con una de sus sociedades para constituir Fenosa.

Como ha señalado Sánchez Soler, la dictadura dio todo tipo de facilidades a Barrié para obtener nuevas explotaciones hidráulicas en lugares privilegiados de los ríos gallegos y Fenosa llegó a situarse entre las quince mayores empresas españolas en número de activos en 1960. Después la empresa se fusionó con Unión Eléctrica Madrileña y la mercantil resultante fue objeto de una absorción para acabar constituyendo Gas Natural Fenosa. Esta sociedad ha pasado a denominarse en la actualidad Naturgy.

Además, Barrié de la Maza fue consejero de entidades públicas como el Banco de España, el Banco de Crédito Local y el Consejo Superior Bancario. En el ámbito privado impulsó el Banco Pastor, que fue durante la dictadura la principal entidad bancaria de Galicia. A través del Banco Pastor, adquirió la empresa Astano y la convirtió en el principal astillero español gracias a la gran red de influencias de la que Barrié disponía en la Administración franquista, como señala Mariano Sánchez Soler. En concreto, fueron decisivas las ventajas obtenidas gracias a la Ley de Crédito Naval, al tener completamente abiertas las puertas del régimen para recibir todas las aportaciones económicas necesarias. Posteriormente Astano comenzó a sufrir dificultades económicas, que fueron salvadas por los convenientes auxilios estatales a través del INI. Barrié también ocupó cargos directivos en otras treinta grandes empresas. Todo ello lo convirtió en uno de los hombres más acaudalados del país.

Por otro lado, Hidroeléctrica Española también fue especialmente protegida por la dictadura. Ese trato de favor se fundamentaba igualmente en el decidido sostén de sus propietarios al nuevo régimen, como ha señalado Antonio Maestre. El presidente de la compañía eléctrica en 1936, José Luis de Oriol y Urigüen, no solo fue uno de los financiadores de la sublevación militar, sino que incluso compró directamente armamento para las tropas requetés. En 1941 le sucedió al frente de la empresa su hijo, José María de Oriol y Urquijo, que dos años antes había sido designado alcalde franquista de Bilbao. Poco después Hidroeléctrica Española impulsó una entidad que agrupaba a las principales empresas productoras y distribuidoras de energía eléctrica, denominada Unesa (Unidad Eléctrica S.A.). En 1944 el Ministerio de Industria encomendó a esta entidad, bajo la dirección de José María de Oriol y Urquijo, que estableciera las reglas de producción de la energía eléctrica en el país, como ha explicado Gregorio Núñez.

Unas pocas compañías eléctricas recibieron el enorme privilegio de acordar las medidas de autorregulación que fijaban el funcionamiento de un sector tan estratégico. Los intereses privados decidían sobre cuestiones eminentemente públicas. Antonio Maestre señala que esa posición preferente durante la dictadura benefició palmariamente a Hidroeléctrica Española. De ser una compañía más en el sector durante los años treinta pasó a ser en 1960 la quinta empresa más importante de España en número de activos. En 1992 se fusionó con Iberduero y la sociedad fue denominada Iberdrola, que es actualmente la principal compañía eléctrica española.

Hubo fortunas anteriores al golpe militar que se consolidaron y se reforzaron durante el franquismo. En cambio, hubo empresarios que comenzaron a acumular un ingente patrimonio gracias a la dictadura. Uno de los casos más característicos fue el de Julio Muñoz Ramonet. Durante la guerra había participado en Barcelona en los servicios de inteligencia del bando nacional. Sus contactos con destacados militares le concedieron una posición privilegiada, en especial gracias a su proximidad a Luis Orgaz, capitán general de Cataluña en los primeros años de la posguerra.

Como ha señalado el escritor Xavier Muñoz, la protección de las autoridades franquistas le permitió apropiarse de partidas de algodón y comerciar con ventaja con este producto en el mercado negro, dentro del gigantesco comercio paralelo que significó el estraperlo. El algodón era una materia prima esencial para la industria textil catalana y Julio Muñoz Ramonet comenzó a adquirir numerosas fábricas textiles arruinadas para poder especular en el mercado negro con los cupos de algodón que les correspondían de este producto intervenido. Al analizar este entramado empresarial, la historiadora Montserrat Llonch ha indicado que el volumen de algodón que pudo conseguir con artificios fraudulentos podía ser impresionante, lo que le permitía desviar parte de estas materias al mercado negro, donde su valor era muy superior el precio oficial.

La acumulación de ganancias y el respaldo del régimen le permitieron constituir después varias sociedades textiles con miles de trabajadores. Además, también creó la Compañía Internacional de Seguros y adquirió el hotel Ritz de Barcelona. En los años cincuenta amplió sus negocios con la compra de los grandes almacenes El Siglo y El Águila. Fusionó sus empresas vinculadas al algodón para crear el grupo Unitesa, con más de diez mil trabajadores y que en 1960 era la empresa textil española con mayor volumen de activos y una de las sociedades más potentes del país. En veinte años había pasado de regentar las modestas tiendas El Barato de Barcelona a convertirse en un magnate y poseer uno de los mayores patrimonios de España. Durante esos años en su ciudad natal era muy popular la frase «Primero Dios y luego Muñoz», con las variantes más diversas.

Con la apertura económica que significó el desarrollismo franquista de los años sesenta, las empresas de Muñoz Ramonet empezaron a tener dificultades. Esta situación le llevó a optar por expandir sus actividades a países extranjeros. Realizó inversiones en Suiza, donde adquirió dos entidades bancarias, a través de la cobertura operativa que mantenía en paraísos fiscales como Luxemburgo, Panamá, Andorra o Liechtenstein, como ha señalado Manel Risques. También participó en oscuras inversiones con la familia del dictador dominicano Leónidas Trujillo. En esta parte final de su carrera empresarial Muñoz Ramonet tropezó con la justicia andorrana y la suiza. Y también con los tribunales de nuestro país, tras la muerte de Franco. La quiebra de la Compañía Internacional de Seguros durante la etapa democrática provocó la apertura de una investigación de la Audiencia Nacional, en la que la Fiscalía formuló contra él acusación por estafa y falsedad documental, con una petición de diez años de prisión. Julio Muñoz Ramonet no compareció ante la justicia española y permaneció durante años en Suiza hasta que murió en 1991.

El favoritismo del régimen a otros empresarios se mostró de forma clara en el sector bancario. Como indica Glicerio Sánchez Recio, se benefició a los bancos existentes y se pusieron obstáculos insuperables para la creación de nuevas entidades, por lo que no se constituyeron nuevas entidades financieras hasta 1962. Desde el principio de la dictadura, las normas regularon esa prohibición de creación y, además, se adoptaron distintas medidas para reforzar la situación de oligopolio y se pusieron trabas casi insalvables para impedir la entrada de banca extranjera. Así los cinco grandes grupos bancarios del país se aseguraron su cuota de mercado y pudieron actuar de forma perfectamente coordinada.

Resulta curioso que, en aquellos difíciles años de posguerra, mientras en Europa occidental se procedía al control estatal de los bancos y a su nacionalización en algunos casos, en España el poder de las entidades financieras las convirtió prácticamente en intocables. Más llamativo resulta que esta situación se produjera con un Estado enormemente intervencionista en muchos otros sectores, pero que apenas reguló el funcionamiento interno de las entidades bancarias. Los principales bancos habían ayudado a la victoria de Franco y fueron recompensados de manera adecuada. Como explican Gabriel Tortella y José Luis García, la banca fue tan poderosa «que terminó por capturar a los decisores de las políticas y obtener una regulación financiera laxa y favorable» para sus intereses. Según estos autores, en los años sesenta los cinco principales grupos bancarios del país (Banesto, Hispano-Urquijo, Central, Bilbao-Vizcaya y Popular-Atlántico) controlaban el 78,9 % de los depósitos y el 80,9 % del total de sucursales del país. Además, ejercían su influencia en los consejos de administración de más de mil empresas de los más diversos sectores.

En contraste con esa situación, podemos observar la paradoja de la nacionalización que acabó creando RENFE. La más importante de las nacionalizaciones del país se produjo en el sector ferroviario entre 1941 y 1944. El Estado adquirió durante los años cuarenta las compañías privadas

de ferrocarril, que se encontraban entre las primeras empresas del país en activos netos. La razón de esta nacionalización fue la situación precaria en la que se encontraban. Como indica Albert Carreras, había dos criterios para la expropiación: abonar a estas sociedades el valor de mercado de los activos (que parecía lo más justo) o expropiar por el valor histórico de las inversiones (que es lo que defendían los titulares de las empresas privadas de ferrocarril). En palabras de Albert Carreras, sorprendentemente se optó por el criterio más favorable para los propietarios de las compañías y el más perjudicial para los intereses estatales. El gobierno eligió el criterio más lesivo para el bien común y el importe de la indemnización se tasó en función del valor histórico, por la abultada cifra de 2.500 millones de pesetas, en lugar de por el valor real de estas empresas.

Resulta significativo que los principales accionistas de las empresas privadas de ferrocarril fueran las entidades bancarias, que se beneficiaron enormemente con esta operación. De hecho, la gran relevancia del sector bancario en nuestro país procede en gran parte de la nacionalización que acabó creando RENFE. Este episodio parece sintomático. En aquella España de la posguerra, plagada de escasez, hambre y penurias, el Estado acordaba indemnizaciones desmesuradas para contentar a los sectores mejor situados de aquella sociedad, en lugar de adoptar medidas de protección ante situaciones de emergencia social. Se trataba de una forma más de trasvase de rentas.

La limitación en la constitución de nuevas empresas se aplicó también a la esfera industrial, especialmente en la etapa autárquica. Como señala Glicerio Sánchez Recio, no solo se ponían trabas a la creación, sino que se mostraba preferencia por la ampliación de las ya existentes. Según este autor, eran los directamente afectados por la posible competencia de nuevas sociedades quienes decidían sobre la entrada de rivales, a partir de los informes preceptivos que debían emitir los sindicatos verticales, controlados por los dirigentes empresariales. Como indica Eugenio Torres,

«los empresarios utilizaron los resortes de la intervención estatal para reducir la competencia, repartirse el mercado e impedir la entrada de nuevas empresas». Este autor analizó diversos ámbitos en los que se produjeron estas prácticas y la vinculación con el régimen de destacados empresarios. Ocurrió incluso en el sector de la cerveza. Torres describe la trayectoria política de Alfredo Mahou y los paralelismos entre su biografía y la regulación del sector cervecero. Mahou fue concejal del ayuntamiento de Madrid durante la posguerra y entre 1941 y 1967 fue jefe de la sección de cerveza y malta del sindicato vertical del sector. Como explica Eugenio Torres, esos cargos le permitieron conseguir las restricciones de la competencia que limitaron la entrada de nuevas mercantiles.

Otro ejemplo sobre proximidades empresariales al poder fue el del banquero salmantino Julián Coca, que trabó relación con Franco cuando este situó el cuartel general de los rebeldes en su ciudad durante la guerra. El financiero puso todos los medios materiales de los que el Banco Coca disponía en Salamanca a favor de los sublevados y del embajador de Mussolini. Además, una de las hijas del banquero se casó con Nicolás Franco, el hermano y confidente del Caudillo, lo cual facilitó decisivamente la expansión de esta entidad bancaria. Como ha relatado Sánchez Soler, la prosperidad del banco quedó garantizada cuando el ministro de Trabajo, Girón de Velasco, le adjudicó la gestión de los fondos del Instituto Nacional de Previsión (la antigua Seguridad Social) y de los depósitos de los valores de las mutualidades laborales de toda España. El Banco Coca también compartió negocios con el yerno de Franco, Cristóbal Martínez-Bordiú, y otros parientes del dictador. Tras la muerte del fundador, su hijo Ignacio Coca asumió la dirección de la entidad bancaria. Con el apoyo permanente de la dictadura, el Banco Coca fue creciendo de manera vertiginosa hasta convertirse en una de las principales entidades financieras del país.

En el sector de la construcción, la dictadura patrocinó a una red de promotores que recibieron las mercedes de un régimen marcadamente

intervencionista que amparaba a los suyos. La legislación de viviendas bonificables fue un instrumento determinante para canalizar los tratos de favor, al permitir construir con dinero estatal y después recibir cuantiosas ganancias, como ha señalado el historiador Moisés Llordén. Este autor ha descrito cómo los órganos estatales seleccionaban a los constructores «a los que se concedía el pingüe negocio, por lo general, pertenecientes a las capas sociales mejor situadas en las esferas de poder real (burocracia estatal, municipal y sindical, aparatos del movimiento, receptores de favores políticos)».

En este contexto hay que situar al que fue considerado el constructor más emblemático del régimen, José Banús. Sus empresas ejecutaron la carretera de acceso al Valle de los Caídos y también alzaron el monasterio y excavaron las galerías sobre las que se edificó el conjunto arquitectónico. Las actuaciones se llevaron a cabo con mano de obra esclava de prisioneros republicanos, lo cual permitió a Banús lucrarse cómodamente. Sin embargo, lo que posibilitó de manera decisiva el enriquecimiento de este constructor fue la promoción de viviendas familiares en el marco protector de la dictadura. A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, sus empresas llevaron a cabo las promociones de barrios madrileños como La Concepción, Simancas, Villaamil, San José de Valderas, Mirasierra o El Pilar. Moisés Llordén señala que Banús fue autorizado a construir 2.676 viviendas bonificables en el barrio de La Concepción y para ello recibió más de 208 millones de pesetas como adelantos y préstamos por parte del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional.

Mariano Sánchez Soler ha explicado que las actuaciones de Banús seguían las pautas especulativas del urbanismo franquista. Según este autor, en el barrio de El Pilar sus empresas adquirieron a precios irrisorios solares no urbanizables a propietarios presionados por la expropiación forzosa por parte de la Administración. Y, cuando Banús consiguió todo el terreno para edificar dicho barrio, el Ministerio de Vivienda dio marcha atrás a las

medidas expropiatorias. Además, como indica este periodista, Banús también construyó una parte de este barrio con mano de obra esclava de presos políticos.

También refiere Mariano Sánchez Soler que Banús edificó 20.000 viviendas en el barrio de El Pilar, el doble de lo que permitía el Plan General, gracias a la intervención del propio Franco. Cada vivienda tenía un coste de construcción de 35.000 pesetas, una cuantía que se cubría con dinero adelantado estatalmente y que era triplicada por el precio de venta de 100.000 pesetas. Así los negocios siempre eran redondos. En palabras de Moisés Llordén, estos macroconjuntos residenciales de altísima densidad y carentes de servicios complementarios permitieron extraer la máxima rentabilidad a Banús. Todo ello le facilitaría proseguir su trayectoria empresarial con masivas promociones turísticas en la Costa del Sol, como indicaremos con posterioridad.

Otro destacado empresario que construyó el Valle de los Caídos con mano de obra esclava fue Félix Huarte. Su empresa fue la encargada de ejecutar la elevada cruz distintiva del monumento. Huarte había sido también uno de los empresarios que financiaron la insurrección militar, además de efectuar todo tipo de actuaciones constructivas a favor de las tropas de Franco. Como señala Antonio Maestre, este apoyo decidido le convirtió en otro de los constructores de cabecera de las más importantes obras del régimen. Además, Félix Huarte fue concejal franquista del ayuntamiento de Pamplona y vicepresidente de la Diputación Foral de Navarra. Durante su etapa política, su empresa siguió realizando obras públicas, como la ampliación de la plaza de toros de Pamplona, según ha indicado Antonio Maestre. La empresa Huarte se fusionó en 1999 con las sociedades Obrascón y Laín para dar lugar a la mercantil OHL, actualmente propiedad de Juan Miguel Villar Mir.

Los empresarios obstruyeron todos los proyectos de reforma tributaria progresiva, como ha explicado Francisco Comín, uno de los expertos más

destacados de nuestro país en materia de historia de los presupuestos públicos. Dicha situación contrastaba con la política fiscal que en esas décadas se aplicaba en los países democráticos europeos, que reforzaban los impuestos progresivos con altos tipos para las rentas más elevadas. Los países vecinos construyeron así sus Estados sociales, en consonancia con las concepciones propias de las democracias avanzadas. Además, en España los ministros de Hacienda fueron especialmente permisivos con el fraude y la elusión fiscal, en palabras de Comín.

La evasión de capitales, especialmente a Suiza, estaba muy generalizada entre los grandes patrimonios. Como subraya Francisco Comín, numerosos empresarios pretendían cubrir el riesgo político de un final rupturista de la dictadura, así como ocultar el oscuro origen de algunos fondos. Esta situación quedó evidenciada con el episodio de la «agenda Rivara». En 1958 el agente de un banco helvético fue detenido de forma casual y se descubrió que portaba documentos con un extraño listado. Eran los nombres de varios cientos de empresarios españoles que disponían de cuentas cifradas en Suiza, con depósitos de valores y divisas no declaradas por sus titulares, por un total de más de 70.000 millones de pesetas. Entre ellos se encontraban figuras muy relevantes: el ex ministro Demetrio Carceller, algunos de los máximos representantes de los principales bancos españoles y destacados empresarios madrileños, catalanes y vascos.

No solo se premió a las grandes empresas cercanas al núcleo gobernante del régimen. Los favoritismos a nivel estatal se repetían en niveles inferiores, como ha explicado Glicerio Sánchez Recio. El amiguismo en las contrataciones era la regla de juego en los ayuntamientos, las diputaciones y los sindicatos verticales, controlados por los dirigentes empresariales. Todos estos organismos autorizaban gran parte de las actividades de las pequeñas y medianas empresas. En palabras de Sánchez Recio, la protección política facilitaba a esos niveles el funcionamiento de muchas empresas de servicios básicos, electricidad, agua, limpieza o construcción. Como indica Eugenio

Torres, los empresarios centraron su actuación en resolver los expedientes administrativos que regulaban su actividad y, especialmente, en eludir los perjuicios del entramado intervencionista. Todo ello implicaba «buscar ventajas particulares a través de relaciones personales (familiares, de amistad, ideológicas, políticas o profesionales) con las autoridades franquistas».

Desde una perspectiva de conjunto, las relaciones económicas formaban parte de los equilibrios internos de la dictadura. Franco siempre mostró habilidad para entender los resortes del poder al saber manejar con provecho las alianzas entre las distintas familias del régimen. Su maridaje con los principales hombres de negocios del país era sencillo: el dictador mantenía el poder y estos empresarios lo respaldaban a cambio de la protección de sus intereses. El éxito de esas alianzas queda patente, a la vista de la longevidad de la dictadura.

Los afortunados parientes del dictador

Los tratos de favor a los familiares de los gobernantes son una constante en la historia universal de la corrupción. Esto sucede aún más en una dictadura. En el franquismo también los parientes del Caudillo recibieron todo tipo de prebendas y se aprovecharon de un poder sin apenas límites. Muchas de las principales empresas se esforzaron en agasajar a los parientes de Franco y los incorporaron a sus consejos de administración. El parentesco podía abrir todas las puertas de la dictadura.

El franquismo ya había nacido con esa vocación de régimen familiar. El cuñado del dictador, Ramón Serrano Suñer, fue inicialmente el hombre fuerte del nuevo régimen y el impulsor más conspicuo de su construcción política y jurídica. También fue ministro de Gobernación y después de Asuntos Exteriores, hasta que quedó en situación incómoda por sus simpatías desenfrenadas hacia el nazismo, a causa de la evolución de la

Segunda Guerra Mundial. Tuvo que ser convenientemente retirado de la primera línea política.

Por otro lado, el Caudillo nombró en 1936 a su hermano Nicolás Franco como secretario de la Junta Técnica de Estado. Después lo designó embajador en Lisboa y fue en todo momento uno de los personajes más influyentes del régimen. Se han escrito multitud de historias sobre su condición de intocable durante la dictadura. Como indica Ángel Viñas sobre Nicolás Franco, «el hermano del Generalísimo era sin duda uno de los personajes más corruptos de la época». Previamente hemos contado que recibió los sobornos de la embajada británica. Antes de la guerra había estado muy vinculado como ingeniero naval a las empresas de Juan March. Su proximidad al magnate fue permanente durante toda su vida. Como dato significativo, el hermano mayor del dictador estuvo de forma continua en el consejo de administración de Transmediterránea.

Nicolás Franco ocupó durante veinte años el cargo de embajador en Lisboa, pero compatibilizaba esta función con actividades empresariales por todo el país. Se incorporó a multitud de consejos de administración de las más diversas sociedades, que le requerían con conocimiento de su proximidad al jefe de Estado. También impulsó diversas empresas y disfrutó del aprovechamiento preferente de las licencias y ayudas públicas que concedía el régimen. Como señala Mariano Sánchez Soler, no desaprovechó Nicolás Franco «ninguna de las ocasiones que le brindó el sorprendente mundo de los negocios y, con su mediación avalada por el peso de sus apellidos, consiguió durante mucho tiempo saltarse cualquier control autárquico».

El régimen le aportó cobijo, apertura de puertas y garantías de indemnidad en los negocios. El historiador Jaume Muñoz ha señalado que Nicolás Franco no tuvo que responder de su gestión desastrosa en algunas empresas gracias al amparo del dictador. En los diarios del general Latorre consta una anotación en la que relata que el hermano de Franco presidía una

empresa en Valladolid que atravesaba serios problemas económicos, pero fue salvada por el gobierno con medidas injustificadas de protección arancelaria.

Además de las actividades como directivo en multitud de sociedades, también realizaba las suyas propias sin más implicación empresarial que su labor como conseguidor. En la biografía que le dedicó, Ricardo Garriga detalló su *modus operandi* para fabricar a escala masiva el tráfico de influencias. Disponía de secretarios en varias ciudades que gestionaban los tratos de favor a cambio de la correspondiente contraprestación dineraria. La carta de recomendación con la firma de Nicolás Franco se ofrecía por una cantidad. Si el éxito de la gestión dependía de que el hermano del dictador se entrevistara en persona con un ministro o con cualquier otro cargo público, entonces el precio se incrementaba sustancialmente.

El escándalo más sonado que afectó a Nicolás Franco fue el de la mercantil Reace, también llamado «el caso del aceite de Redondela». Entre 1966 y 1969 desaparecieron de las instalaciones de dicha empresa más de cuatro millones de litros de aceite que había almacenado allí un organismo público, la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, tras alquilar los depósitos de aquella compañía. Según el peritaje oficial, el aceite que nunca se recuperó suponía unas ganancias fraudulentas de más de 167 millones de pesetas. Durante el procedimiento judicial, la Fiscalía consideró en sus conclusiones que el dinero obtenido con el aceite robado había servido para financiar Fribarsa, una empresa creada poco antes. Se daba la circunstancia de que el hermano del dictador era consejero de administración de Reace (la sociedad de la que se esfumó el aceite) y, además, una empresa de Nicolás Franco formaba parte del accionariado de Fribarsa (la mercantil que se habría lucrado con la venta delictiva del aceite).

Un reguero de muertes violentas agrandó las dimensiones de este caso. El directivo de Reace que había denunciado la desaparición del aceite apareció muerto en su domicilio junto al cadáver de su esposa y de su hija.

Todos habían fallecido por disparos de arma de fuego. La versión oficial apuntaba a un suicidio del citado ejecutivo, posterior a haber matado a las dos mujeres, de acuerdo con la nota dejada por aquel. Esa versión fue cuestionada por los familiares de los fallecidos. Posteriormente murió en la cárcel de Vigo el directivo de Fribarsa que era el principal acusado por la sustracción del aceite; el relato oficial aseguraba que se estaba duchando y se golpeó con la cabeza contra el borde de la ducha, a causa de un resbalón o de la inhalación de monóxido de carbono. También fue asesinado a balazos el taxista que hacía de chófer habitual de este último y que supuestamente conocía bastantes secretos de este caso.

Durante el proceso hubo numerosos intentos de que declarase Nicolás Franco, al menos como testigo. Pero el tribunal desestimó todas las peticiones. Para eludir la comparecencia judicial, el hermano del dictador llegó a presentar un certificado médico en el que se aseguraba que padecía amnesia. Todo ello llevó a José María Gil-Robles, reconocido abogado y ex líder de la CEDA, a afirmar durante el juicio: «Entre muertos, enfermos y amnésicos, esto es un hospital a la puerta de un cementerio». Resultó imposible evitar que en algunos medios el nombre de Nicolás Franco apareciera relacionado con este caso. Según el biógrafo del hermano del dictador, Ramón Garriga, el escándalo Reace constituía una prueba más de que el cáncer de la corrupción estaba completamente inserto en el sistema franquista.

La impunidad de la que disfrutaba Nicolás Franco fue comprobada por Óscar Alzaga cuando era un joven abogado. En sus recientes memorias, Alzaga cuenta un episodio en el que presentó una querella contra los dueños de una sociedad por un delito de estafa. Al realizar la venta de dicha empresa, sus titulares habían ocultado fraudulentamente en su balance numerosas deudas de cuantioso importe que empezaron a ser reclamadas. Las diligencias judiciales de investigación habrían llevado a descubrir que Nicolás Franco era el propietario real de esta empresa vendedora. La

titularidad se había ocultado a través de dos testaferros italianos. Al conocer esta circunstancia, el juez de instrucción archivó rápidamente el procedimiento y advirtió personalmente a Alzaga de que no presentara ningún recurso si no quería buscarse problemas.

Asimismo, el patrimonio de la hermana del dictador también sufrió un incremento notable durante la dictadura. Como señala Mariano Sánchez Soler, tras la posguerra y en algo más de dos décadas, Pilar Franco consiguió comprar un piso para cada uno de sus diez hijos, así como adquirir una residencia valorada en 12 millones de pesetas, una finca en A Coruña y un buen número de acciones en bolsa. En palabras del periodista, fue todo un milagro para una pensionista que cobraba por viudedad 190 pesetas mensuales.

Hay un texto que explica una parte de esa prodigiosa acumulación patrimonial. El libro *La importancia de llamarse Franco. El negocio inmobiliario de doña Pilar* tuvo que esperar a publicarse a 1978, tras la muerte del Caudillo. El abogado Jaime Sánchez-Blanco contó en dicha obra cómo la hermana del dictador se había hecho rica con una maniobra registral, gracias a la gestión benevolente de las instituciones de la dictadura. Según el letrado, en 1957 Pilar Franco se concertó con María Queipo de Llano, sobrina de otro célebre general, para inscribir en Madrid una parcela que no estaba registrada. El tejemaneje pudo salir adelante originariamente al estar amparado en cierta confusión, ya que ese terreno formaba parte de una finca bastante más extensa en régimen de copropiedad, que no había quedado deslindada de la forma adecuada.

El letrado Jaime Sánchez-Blanco representaba en el asunto a uno de los copropietarios perjudicados. Y explica en el libro que la argucia de la hermana del Generalísimo se perpetró con la asistencia de un falsificador que había sido condenado en varias ocasiones por estafa. Tras la inscripción registral, el alcalde de Madrid inició la expropiación de una parte de la heredad. Como resultado de la operación, Pilar Franco percibió una

indemnización inicial de 15 millones de pesetas y, posteriormente, otra de 134 millones de pesetas por el resto de una parcela que le había comportado un coste de inscripción de 100.000 pesetas.

Mariano Sánchez Soler subraya que en esas indemnizaciones el Ministerio de Obras Públicas fue especialmente generoso. Como dato añadido, el abogado Sánchez-Blanco explica en su obra los tortuosos procedimientos judiciales y administrativos que tuvo que emprender, en los que afirma que concurrieron irregularidades, prescripciones incorrectas y desapariciones de expedientes, hasta que los tribunales acabaron dando la razón a la hermana del Generalísimo. El libro también incluye diversos apéndices con copia de todos los documentos que acreditarían su versión de los hechos.

Por lo que se refiere al denominado clan familiar de El Pardo, la figura de Cristóbal Martínez-Bordiú, el marqués de Villaverde, fue también muy representativa del poder que irradiaba el dictador. En 1954 su yerno fue acusado en todo tipo de corrillos de hacerse millonario con las importaciones de motos Vespa desde Italia, como han indicado Mariano Sánchez Soler y Jaume Muñoz. El secretario del dictador, Francisco Franco Salgado-Araujo, también reseñó en sus diarios esas imputaciones. Como hemos especificado, era muy difícil obtener una licencia de importación. Se trataba de un gran privilegio que se reservaba a personas muy significadas del régimen, a veces a través de testaferros. Los chistes en los que a Cristóbal Martínez-Bordiú se le apodaba «el marqués de Vespaverde» acabaron traspasando fronterase e incluso los periódicos argentinos publicaron numerosas noticias críticas sobre el tema. El propio Franco negó que fuera cierta la relación de su yerno con ese negocio y envió por vía diplomática un telegrama de protesta a Juan Domingo Perón, el presidente argentino.

El general Latorre refiere en sus diarios que el marqués de Villaverde tenía asignada la representación de varias empresas extranjeras «cuyas

producciones guardan íntima relación con servicios públicos estatales». Entre ellas, este general relata que el yerno de Franco era el agente de la sociedad foránea que construía los coches-cama para RENFE y había presidido las pruebas de instalación de los vagones, lo cual le permitía cobrar una «buena comisión». También apunta Latorre a las «espléndidas y lucrativas correrías por el extranjero» de Cristóbal Martínez-Bordiú, auspiciadas por el Caudillo.

El marqués de Villaverde formó parte de los consejos de administración de diecisiete sociedades, como ha señalado Sánchez Soler. Cualquier empresa sabía que con Cristóbal Martínez-Bordiú iba a disponer de acceso directo al Generalísimo. Los intereses de estas mercantiles eran variopintos. Incluían el sector inmobiliario, metalúrgico, siderúrgico, hostelero, de sanidad privada o de contrataciones públicas. Además, en palabras de Mariano Sánchez Soler, el yerno de Franco podía presumir del don de la ubicuidad al cobrar las nóminas de ocho plazas médicas que simultaneaba en distintas entidades sanitarias, lo cual le permitía percibir por estas ocupaciones ingresos muy superiores a los de un ministro.

Dentro del mismo clan familiar tuvo una importancia singular el tío del marqués de Villaverde, José María Sanchiz, del que antes hemos hablado como testaferro de Franco en la operación sobre la enorme finca de Valdefuentes S.A. en el municipio madrileño de Arroyomolinos. Según Pilar Franco, Sanchiz era el mago de las finanzas de la familia del Caudillo. Durante los años del desarrollismo, diversas empresas con conexiones con el clan familiar, dedicadas a la construcción, incluyeron a Sanchiz en sus consejos de administración, entre ellos José Banús, el grupo Meliá y el grupo Quintana.

Ángel Viñas localizó en el Centro Documental de la Memoria Histórica unas notas procedentes del archivo privado del destacado procurador de las Cortes franquistas Eduardo Ezquer. En ellas se acusaba a Sanchiz de practicar el tráfico de influencias con encargos privados concretos ante el

Caudillo a cambio de dinero. También afirma Eduardo Ezquer en sus notas que Sanchiz realizó gestiones ante el Ministerio de Trabajo para que las mutualidades laborales adquirieran grupos de viviendas construidas por una empresa del constructor José Banús (de la que Sanchiz poseería la tercera parte). Otra acusación versaba sobre la recalificación de una zona verde para beneficiar a otro constructor, con la finalidad de que en esos terrenos se urbanizara un barrio y una zona industrial. Viñas destaca que, fueran o no ciertas esas acusaciones, demuestran cómo podía monetizarse la proximidad a Franco.

EL ESTRAPERLO: LA CORRUPCIÓN SISTÉMICA QUE LLEGÓ A TODOS LOS RINCONES DEL PAÍS

Los abusos fraudulentos de la dictadura afectaron a la Administración pública, a los cargos políticos y a las élites económicas. Era inevitable que alcanzaran a todos los espacios cercanos al poder en los más diversos ámbitos, tanto en las grandes ciudades como en las zonas rurales. Las corruptelas no solo fueron protagonizadas por minorías dirigentes, sino que acabaron impregnando a casi todas las esferas institucionales del país, también en las capas inferiores y en las intermedias. Así ocurrió en las dos etapas en las que la historiografía suele dividir el franquismo: la autarquía y el desarrollismo. Ambos periodos presentan diferencias, pero la extracción de rentas fue una característica común de los dos. La autarquía comprendería entre 1939 y 1959, aunque algunos autores adelantan su final, con una fase posterior de transición. En 1959 se promulgaron las leyes del desarrollismo y se abriría un nuevo ciclo.

Los duros años de la posguerra se agravaron con la apuesta política del franquismo por la autarquía. La situación derivada de la Segunda Guerra Mundial y el aislamiento subsiguiente llevaron a la opción del autoabastecimiento con los productos propios del mercado interno. Todo

ello se articuló entre proclamas patrióticas y visiones de España como el país que iba a dar lecciones económicas al mundo. Estas concepciones las definió con claridad el ministro de Industria y Comercio, Juan Antonio Suanzes: «La autarquía es el conjunto de medios, circunstancias y posibilidades que, garantizando a un país por sí mismo su existencia, honor, su libertad de movimiento y, por consiguiente, su total independencia política, le permiten su normal y satisfactorio desenvolvimiento y la satisfacción de sus justas necesidades espirituales y materiales».

Como indica Carlos Barciela, se optó por una economía nacional-sindicalista que pretendía la coexistencia de la propiedad privada de los medios de producción con un Estado enormemente intervencionista desde concepciones totalitarias. La normativa legal reguló de forma minuciosa la producción, el comercio exterior y la distribución de la práctica totalidad de bienes y productos. En palabras de Barciela, se sustituyeron mecanismos del mercado como la oferta y la demanda por un sistema dirigista en el que el gobierno decidía los precios de los productos. Los gobernantes estipulaban lo que los ciudadanos debían producir, importar, exportar, comprar, vender y consumir.

Carlos Barciela y María Inmaculada López Ortiz han explicado con detalle la nefasta gestión económica del régimen durante el periodo autárquico. Al fijarse precios oficiales por debajo de sus niveles de equilibrio, los cultivadores y productores recurrieron a todo tipo de estrategias para percibir mayores rendimientos y maximizar sus beneficios. Además, gracias a las complicidades oficiales, esquivaron los controles y ocultaron gran parte de la producción para colocarla en un mercado negro que era muchísimo más lucrativo. Al mismo tiempo, bastantes cultivadores dejaron de invertir en productos intervenidos y los cambiaron por otros. La escasez de bienes de primera necesidad acabó incrementando aún más los precios en el mercado clandestino. El perjuicio se cebó con quienes

carecían de recursos para pagar precios desorbitados, encarecidos por las tramas corruptas de intermediación de los grandes estraperlistas.

El término *estraperlo* se popularizó en esos años de posguerra, a partir del escándalo Straperlo de la Segunda República. El recuerdo de ese caso de corrupción de la etapa republicana provocó el nacimiento de una nueva palabra para nuestro diccionario: *estraperlo* empezó a usarse en los años cuarenta en el sentido de cambalache, fraude, venta clandestina o cualquier otra artimaña relacionada con el mercado negro. La apuesta por los mecanismos de la autarquía llevó a que se estableciera el racionamiento de los alimentos considerados de primera necesidad. Entre ellos se encontraban los garbanzos, las lentejas, las alubias, el arroz, el trigo, las patatas, la leche, el aceite o la carne. También se racionaron otros productos como el café, el azúcar, el tabaco, la lana, el algodón, el cemento o materias primas para la industria. Todo lo racionado se adquiría a través de los órganos gubernamentales, se gestionaba su distribución y se vendía en las tiendas a un precio establecido oficialmente. A los ciudadanos se les entregaban unas cartillas con cupones con los que podían comprar esos productos por el precio oficial.

Como se ha indicado, lo que ocurrió en la práctica fue que se generó un mercado negro alternativo al oficial, al margen de la legalidad y de las cuotas de racionamiento, con precios muy superiores. Al no llegar a menudo a las tiendas los productos de primera necesidad, la gente solo podía conseguirlos «de estraperlo». En el comercio clandestino los costes reales de compra multiplicaban entre dos y tres veces el precio de tasa. Para captar la impactante magnitud del estraperlo, los datos de Carlos Barciela nos indican que se vendió en el mercado negro cerca de la mitad del trigo que circuló en esos años.

En el contexto de las duras privaciones de la posguerra se produjo también un pequeño estraperlo como menudeo de supervivencia de las personas más necesitadas. Sin embargo, el gran estraperlo fue

protagonizado por multitud de cargos de la dictadura o personas cercanas que organizaron redes corruptas con las que se enriquecieron a partir de la gestión a gran escala de los productos en el mercado negro. Estas dinámicas propiciaron auténticas fortunas entre los especuladores mejor situados del régimen.

Todos los autores que han analizado en profundidad este periodo coinciden en la masiva implicación de cargos del franquismo. A nivel general resultan esenciales las investigaciones de Carlos Barciela, Miguel Ángel del Arco o José Martí Gómez. Y también las investigaciones en ámbitos territoriales concretos efectuadas por María Cristina Rivero, Domingo García Ramos y Ricard Camil Torres, entre otros. En bastantes de esos estudios se realizan aportaciones de datos sobre alcaldes, gobernadores civiles, militares, dirigentes de Falange, terratenientes vinculados al régimen y también bastantes cargos de las instituciones autárquicas. En lugar de gestionar equitativamente el racionamiento, numerosos burócratas de la dictadura se dedicaron a organizar el circuito alternativo de los productos.

En palabras del principal experto en la materia, Carlos Barciela, el estraperlo a gran escala se organizó en clara connivencia con el poder y con los propios organismos interventores, lo cual «sumió a España en una corrupción sin precedentes y sin comparación con ninguna otra etapa de la historia reciente de nuestro país». Resultan muy significativas las palabras de Dionisio Ridruejo, destacado dirigente falangista al empezar la autarquía que después se distanció del régimen y pasó a defender postulados democráticos: «Todo el mundo estaba en el ajo, y estar, poder estar en el ajo, era la aspiración de la mayoría».

Como señala Miguel Ángel del Arco, solo con importantes recursos logísticos se podía adquirir, transportar y comercializar fraudulentamente los productos intervenidos. Se necesitaba que los transportes no fueran perturbados por la Guardia Civil, ni tampoco se impidiera la distribución.

Los alcaldes ejercían un control absoluto sobre sus municipios, por lo que nada se movía sin su conocimiento. La situación era tan vergonzosa que hubo algunos gobernadores civiles que se escandalizaron, como ocurrió con el de León; en un informe de 1940, este gobernador civil manifestó que eran muchos los alcaldes que vendían productos racionados o encubrían en sus municipios la especulación y las ocultaciones de los bienes para influir en los precios. Esas actitudes críticas fueron excepcionales y no tuvieron consecuencias para los grandes estraperlistas. De hecho, los gobernadores civiles podían haber impedido todo el trasiego de camiones y otros vehículos que circulaban para transportar los productos. Pero la mayor parte de los cargos públicos miraban hacia otro lado y no lo entorpecían. A veces recibían compensaciones económicas por su complicidad o gestionaban directamente las actividades en el mercado negro.

Como relata Antonio Cazorla, en diversos informes confidenciales del Ministerio de la Gobernación se implicó en actividades en el mercado negro a los jefes de la Guardia Civil en Vizcaya y Barcelona, a los gobernadores civiles de Málaga, Girona y Alicante, así como a numerosos alcaldes y concejales. Una de las acusaciones internas más llamativas fue la realizada en un informe de la Secretaría General de Falange, en el que se dudaba sobre si todos los fondos recaudados para la División Azul iban a llegar a su destino o si solo servirían para que algunos se lucraran, como ocurría habitualmente, según decía el propio texto. Como explica José Martí Gómez en su libro *La España del estraperlo*, el informe señalaba literalmente como ejemplo que «el antiguo gobernador civil de Madrid, Miguel Primo de Rivera, ha hecho gran cantidad de estraperlo y negocios sucios». Miguel Primo de Rivera y Sáenz de Heredia era entonces uno de los personajes más distinguidos de la dictadura, favorecido por la circunstancia de ser hermano de José Antonio e hijo del anterior dictador. Después de su actuación como gobernador civil de Madrid, fue nombrado ministro de Agricultura en 1941 y desempeñó dichas funciones hasta 1945.

La corrupción también se produjo a gran escala en el seno del Ejército. En aquellos años las condiciones de vida en los cuarteles eran muy duras para la tropa y las raciones alimentarias eran exiguas, como ha quedado ampliamente documentado. Al mismo tiempo, como señala Carlos Barciela, se vendían en el mercado negro una buena parte de las voluminosas cantidades de alimentos que a diario movía la intendencia militar. Lo mismo ocurrió con materiales muy escasos y cotizados de los que se disponía en los cuarteles: cemento, gasolina, neumáticos, motores o recambios para automóviles. Conviene recordar que los militares eran uno de los pilares del régimen, lo cual garantizaba a los mandos su impunidad.

Por otro lado, los funcionarios de las instituciones autárquicas disponían de vía libre para gestionar los productos racionados y eso les permitía llevarlos a otros circuitos. Se han documentado bastantes casos en la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (el órgano encargado de organizar la distribución oficial de los productos) y la Fiscalía de Tasas (el órgano encargado de la inspección de esa distribución). Asimismo, los grandes productores agrarios tuvieron más oportunidades que los pequeños propietarios para colocar sus productos en el mercado negro, al disponer de más capacidad para obtener excedentes, de más medios para ocultarlos y de más posibilidades de influencia con los gobernantes del régimen para actuar con impunidad.

Los intermediarios se quedaban con la enorme diferencia entre el precio de adquisición y el precio desorbitado de venta. En un sistema de libre mercado, los precios habrían sido mucho más bajos; en la autarquía, los principales estraperlistas tenían capacidad para acaparar los productos e influir en los precios del mercado negro a través de la gestión de la escasez. La perversión del sistema llegó al extremo de que hubo bastantes empresarios que recibían los cupos de materias primas a precios legales y no los utilizaban en su propia producción, sino que los reintroducían en el mercado negro porque los precios que se pagaban allí eran muy superiores,

como señalan Manuel González Portilla y José María Garmendia. Paralelamente se producía un inmenso fraude fiscal de quienes se enriquecían de este modo. A ello se unía a un sistema tributario injusto, como señala Francisco Comín, sin criterios de progresividad, basado en los impuestos que gravaban el consumo y no en la renta, lo cual permitía exonerarse de ellos a los sectores más acomodados.

La propaganda del régimen atacaba a los estraperlistas y los castigos se cebaban en el menudeo de los pequeños, mientras se permitían los negocios de los grandes. Resultan significativas las palabras de Franco en 1947 en su discurso en el palacio de Oriente ante la Asamblea de Labradores y Ganaderos: «Pido al campo español que (...) colaboren para cortar ese régimen de carestía, para que ese espíritu de codicia no entre en el campo español, llevado por la ciudad o por los especuladores; que extirpemos ese afán de codicia, de riqueza rápida, que va contra la fraternidad cristiana». El dictador pronunciaba esas sentidas palabras mientras él mismo se estaba enriqueciendo de manera fraudulenta y también permitía lucrarse ilegítimamente a bastantes de sus colaboradores.

Son múltiples los testimonios de que el dictador conocía los negocios de los grandes estraperlistas y miraba hacia otro lado. Ángel Viñas ha documentado informaciones que le llegaron a Franco sobre las actividades vinculadas al estraperlo del general Luis Orgaz y del teniente coronel Tomás García Figueras. También Antonio Cazorla ha indicado que el Caudillo recibió informaciones similares sobre el general Saliquet. Y el propio secretario del dictador, el general Franco Salgado-Araujo, anotó en su diario quejas recibidas sobre los vínculos de otros cargos del régimen con el estraperlo, sin que el dictador les prestara la más mínima atención.

Esta corrupción masiva despertó el interés de los observadores extranjeros. El político belga Henri de Man, tras viajar por España en 1949, escribiría que la corrupción era absolutamente general y de notoriedad pública. En términos parecidos, tras recorrer España en 1950, el historiador

británico Basil Davidson escribió que la masiva burocracia civil y militar era asiduamente corrupta y la principal beneficiaria del régimen. El periodista estadounidense Herbert L. Matthews indicó que la corrupción era habitual en el gobierno y en los altos funcionarios, que se habían enriquecido «de forma vergonzosa», sin que la ley se les pudiera aplicar en modo alguno.

Como señala Ángel Viñas, a principios de los años cuarenta la diplomacia británica manejaba informes en los que se consideraba corruptos a destacados militares españoles por sus implicaciones en el estraperlo. Del Arco refiere que otro informe de la diplomacia británica de 1946 indicaba que los economatos del Ejército eran una de las fuentes principales de abastecimiento del mercado negro. Por otro lado, Carlos Barciela localizó varias cartas de queja oficial del embajador norteamericano al ministro de Agricultura durante el periodo 1951-52 por el favoritismo abusivo con el que las autoridades españolas distribuían la maquinaria de origen estadounidense entre los agricultores.

El mercado negro tuvo una notoria incidencia en la economía del país. Como señalan Manuel González Portilla y José María Garmendia, la dictadura creó nuevos instrumentos de acceso al mercado que posibilitaron la obtención de grandes beneficios y la redistribución de la renta nacional, lo cual acentuó la concentración de la riqueza y la polarización social. Según estos autores, así nació una nueva burguesía vinculada al régimen, que alcanzó un rápido enriquecimiento gracias a las conexiones políticas. El caso citado de Muñoz Ramonet fue de los más representativos, pero hubo muchísimos más. El contraste fue el empobrecimiento y la precariedad de numerosos sectores sociales, perjudicados por las secuelas del negocio del hambre.

Según Manuel González Portilla y José María Garmendia, todo ello implicó la introducción generalizada de mecanismos de corrupción política y económica, a través de los cuales la competencia propia del mercado

quedó dañada en sus estructuras más profundas. La consecuencia fue una pérdida de competitividad generalizada que estancó gravemente la economía. De hecho, como argumenta Manuel del Arco, los intereses de esas tramas corruptas pueden explicar que el régimen mantuviera la situación de racionamiento e intervencionismo estatal durante bastantes años, a pesar de los claros signos de ineficiencia económica. Los mecanismos de esta corrupción generalizada vinculada al estraperlo cohesionaron el propio régimen y reforzaron la estabilidad de las capas dirigentes extractivas en el nuevo Estado surgido tras la guerra civil.

En palabras de Ángel Viñas, durante la etapa autárquica «la corrupción se propagó y se convirtió en el lubricante que mantuvo en funcionamiento tanto a la economía como a la sociedad en su conjunto». Además, como refiere Carlos Barciela, las prácticas corruptas masivas del primer franquismo tuvieron efectos muy perniciosos en el tiempo. Todo un país aceptó que el fraude era la forma de comportamiento normal y que el abuso de poder era el sistema de gobierno. Esa corrupción generalizada debía provocar necesariamente secuelas sociales.

Se trata de una realidad muy presente en la obra de escritores como Juan Marsé, mediante novelas como *Si te dicen que caí*, *El embrujo de Shanghai* o *Caligrafía de los sueños*. A través de relatos inspirados en sus propias vivencias personales, Marsé retrató el telón de fondo de la corrupción del estraperlo y de otras prácticas indignas que afectaban a la existencia diaria durante la dictadura. Sus novelas describen de manera inquietante las miserias morales de aquella sociedad. Reflejan el contraste entre un país que oficialmente lanzaba proclamas sobre su grandeza patriótica mientras en la vida real había naturalizado el engaño, la doblez y las indecencias.

LOS CAMBIOS DEL DESARROLLISMO Y LA MODERNIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS CORRUPTAS

Durante los años cincuenta comenzaron a cuestionarse las concepciones autárquicas. Los pésimos resultados económicos y la modificación de las circunstancias políticas exteriores fueron elementos que reorientaron la perspectiva económica del régimen. Las propuestas del Fondo Monetario Internacional reforzaron a los dirigentes de la dictadura que apostaban por la apertura.

La aprobación en 1959 del Plan de Estabilización fue un cambio de orientación de la dictadura de gran trascendencia. El desarrollismo iba a provocar transformaciones relevantes. Como señalan Mercedes Cabrera y Fernando del Rey, a finales de esta década la economía española se hallaba a punto de suspender los pagos exteriores, a causa de una política económica errática y basada en lo que denominan «irracionalidad burocrática de inspiración totalitaria». Según estos autores, a pesar de las limitaciones de esta liberalización, la experiencia del desarrollismo dejó claro lo desastroso que había resultado supeditar en las dos décadas anteriores la economía «a los dictados ideológicos de falangistas y militares». Como indica Ángel Viñas, este cambio de rumbo «permitió a la economía y a la sociedad española no perder la carrera por engancharse de alguna manera a la expansión, ya en marcha, de las economías europeas de libre mercado y a la norteamericana».

Sin embargo, se mantuvieron muchos de los hábitos que procedían del periodo autárquico. Continuaron siendo preceptivas bastantes licencias para las actividades empresariales. Y solo las concedían los cargos de la dictadura, por lo que los buenos contactos resultaban imprescindibles. Lo más jugoso para cualquier empresario era conseguir que el gobierno lo nombrara proveedor oficial de algún producto, al igual que obtener permisos para la importación. Como señala Carlos Barciela, bastaba con tener la influencia política necesaria para convertirse en un «empresario» de éxito, sin obligarse a pensar en la innovación o en la mejora de la compañía en sí. En este ámbito, Ángel Viñas ha destacado que la relación comercial

con el exterior estaba mediada «a través de un complicadísimo andamiaje de licencias y autorizaciones otorgadas de forma arbitraria y opaca».

En esta etapa se produjo un notable crecimiento económico al partirse del estancamiento extremo de los años anteriores. Como señala Francisco Comín, el aumento del tamaño del presupuesto del Estado y de la Seguridad Social permitió la ampliación de la burocracia y la contratación de empleados, de compras y de obras públicas. En consecuencia, la dimensión de la corrupción potencial aumentó y los ámbitos mutaron. La corrupción más significativa en esta etapa, además de la vinculada al sector de la construcción, pasó a ser la realizada para la obtención de créditos privilegiados, subvenciones a la inversión y a la exportación, exenciones fiscales y otros privilegios que suponían reducir los costes de producción o de venta para las empresas.

A pesar de estar generalizada, esta nueva corrupción pasaba más inadvertida para la opinión pública que el flagrante estraperlo o el contrabando de la posguerra. En la década de los sesenta, los beneficios de la corrupción entre políticos y empresarios alcanzaron probablemente cifras mayores que en la posguerra. Se financiaban desde los presupuestos públicos y el crédito privilegiado. Como apunta Francisco Comín, la naturaleza de la corrupción cambió y su volumen quizás aumentó por la mayor dimensión de las operaciones contratadas, de los presupuestos públicos y, sobre todo, del crédito oficial. Óscar Alzaga ha señalado las características de las prácticas corruptas habituales en esta etapa: «Al rebufo del llamado desarrollismo, los recursos dedicados a subvenciones, estímulos, ayudas, contratos administrativos a nivel municipal, provincial o estatal, créditos públicos, relaciones concesionales, habían conocido un crecimiento espectacular, con grandes beneficios para los *bien relacionados*».

La modernización llevó al desarrollo de sectores como la construcción de viviendas, que se vio especialmente impulsado por las medidas de

liberalización económica. Como señalan Borja de Riquer, Gemma Rubí y Lluís Ferran, serán los planes urbanísticos motivados por el gran crecimiento de las ciudades los que posibilitarán, gracias a la especulación y a la corrupción política, enriquecimientos espectaculares y la formación de un importante *lobby* de intereses vinculado a la construcción y a las obras públicas. Con la descarada complicidad de las autoridades municipales, y a menudo también de las estatales, habrá una significativa tolerancia en la política de expropiación y recalificación masiva de terrenos para proceder a su urbanización y a la construcción de viviendas.

Anteriormente el sector de la construcción se había visto muy restringido por la intervención estatal, que también fijaba cupos a las empresas para los materiales más básicos de construcción, como el cemento, el hierro o las maderas. Esta situación generó su propio mercado negro y los correspondientes beneficiarios cercanos al régimen. En todo caso, la construcción se había visto limitada por la falta de medios. Como señala Moisés Llordén, en los años sesenta los promotores-constructores de vivienda cercanos al régimen consiguieron elevadas subvenciones estatales a fondo perdido y créditos oficiales a muy bajo interés. Según el autor, en bastantes de las principales promociones de la época el capital propio que aportaban los promotores no alcanzaba el 20 % del presupuesto del proyecto. Los beneficios fueron enormes y la acumulación de capital provocó la entrada del capital financiero en las principales empresas constructoras. La penetración de la banca en el sector también afectó a la propiedad del suelo y a la creación de agencias inmobiliarias, como indica Moisés Llordén.

Mercedes Cabrera y Fernando del Rey han señalado que la dictadura permitió que se amasaran ingentes fortunas en el sector de la construcción, con la complicidad activa o pasiva de las autoridades locales. Estos autores destacan que Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Sevilla o Zaragoza, junto con sus ciudades-dormitorio, al igual que bastantes parajes costeros,

sufrieron una plaga especulativa, con edificaciones mal construidas, barrios sin servicios básicos en los espacios urbanos y parajes naturales arrasados por la expansión turística.

Hemos señalado anteriormente el caso paradigmático del constructor José Banús. Tras comenzar con el Valle de los Caídos, acabó edificando numerosos barrios de Madrid con todo tipo de tratos de favor del régimen y actividades enormemente especulativas con ganancias aseguradas. Jaume Muñoz ha descrito maniobras especulativas similares en la ciudad de Barcelona en los años sesenta, con la complicidad del alcalde Josep Maria Porcioles, que apostó por edificaciones propias de un desarrollismo muy expansivo. Preston ha señalado que en Barcelona se realizaron numerosas recalificaciones de espacios deportivos y terrenos públicos en beneficio de operaciones especulativas privadas que en ocasiones se gestionaban en la notaría del propio alcalde. También Andreu Mayayo, Paola Lo Cascio y José Manuel Rúa han explicado los tratos de favor a determinados promotores para poder alterar la calificación del suelo y construir los barrios barceloneses de La Verneda y El Carmelo.

El rápido desarrollo del turismo llevó también a un crecimiento urbanístico en el litoral de carácter intensivo, descontrolado y con fuerte intervención de empresarios conectados con los más destacados personajes del franquismo. Estas actuaciones constructivas dejaron un lastimoso impacto medioambiental en las playas valencianas y en la Costa del Sol andaluza, entre otras partes del territorio. Los beneficios económicos fueron abundantes ante una crecida constructiva vertiginosa, acompasada con la entrada de millones de turistas extranjeros cuyo número iba aumentando progresivamente durante los años sesenta. La especulación estuvo muy presente a través de mecanismos coercitivos que permitían comprar suelo barato y venderlo caro.

La historiadora Ana María Rubia ha señalado que algunas de las primeras inversiones turísticas en la Costa del Sol las realizaron ciudadanos

alemanes vinculados al nazismo que huyeron a nuestro país como consecuencia de la derrota de Hitler. Aquí se vieron socorridos por la buena acogida del franquismo. Por otro lado, el origen del desarrollo turístico de Marbella procede de las inversiones de uno de los banqueros más vinculados al régimen, Ignacio Coca, quien construyó una zona residencial y un campo de golf en la zona de Los Monteros. Según Ana María Rubia, este financiero regaló un terreno a la familia del dictador para que construyera allí dos casas. El obsequio tenía como destinatarios a la hija del dictador y al marqués de Villaverde, aunque era habitual que Franco pasara allí parte de sus veranos.

En el ayuntamiento de Marbella se dieron todas las facilidades para que el yerno de Franco acabara erigiendo Incosol, una clínica privada y hotel de lujo a cargo de una de las numerosas mercantiles que gestionaba Cristóbal Martínez-Bordiú. El complejo turístico fue inaugurado por el propio Generalísimo y allí se hospedaron multitud de celebridades. La presencia de los Franco en Marbella arrastró a numerosos cargos de la dictadura y a miembros de la nobleza a comprar propiedades en la zona. Entre las personalidades que adquirieron una casa vacacional en Marbella puede señalarse al ministro-secretario general del Movimiento, Raimundo Fernández Cuesta. Según señala Ana María Rubia, cuando se amplió la carretera nacional a finales de los años sesenta, Fernández Cuesta no permitió que le expropiasen la finca, por lo que tuvo que trazarse una curva para sortear la casa, que fue denominada por los marbellíes «la curva de la vergüenza». También se establecieron en Marbella el ministro José Solís y el cuñado de Franco, Ramón Serrano Suñer.

Ana María Rubia ha destacado que la presencia de nobles y cargos de la dictadura llevó a la idea de que Marbella se convirtiera en un «gueto de aristócratas y millonarios». Esta concepción comportó que las actuaciones urbanísticas y de transportes limitaran la llegada de turistas de lugares más cercanos para potenciar un desarrollo netamente elitista. La gestión

urbanística de Marbella estuvo muy condicionada por las construcciones de José Banús, que pasó de edificar barrios populares en Madrid a ejecutar zonas turísticas de lujo en la Costa del Sol con todas las facilidades que le daban los cargos de la dictadura. Allí Banús construyó Nueva Andalucía, con zonas residenciales de élite, hoteles de cinco estrellas y el puerto deportivo bautizado con su nombre. Todo se diseñó pensando en la aristocracia franquista y en los sectores más acomodados de otros países, entre los que pronto destacó la presencia de jeques árabes.

En el litoral andaluz, Banús compitió en algunos parajes con un antiguo miembro del gobierno. Durante su larga etapa como ministro de Trabajo, José Antonio Girón de Velasco ya empezó a dedicarse a la promoción inmobiliaria en la Costa del Sol. Se asoció con el alemán Hans Hoffmann Heinkeder, que había sido intérprete de la Wehrmacht en la División Azul. El periodista de investigación Mariano Sánchez Soler refiere una operación ventajista de Girón y su socio en 1949 en Fuengirola, en la que se habrían aprovechado de la presión del alcalde franquista de la ciudad a varios propietarios, con la amenaza de expropiación, para conseguir que les malvendieran sus parcelas. Según el autor, así empezó un imperio inmobiliario que se basaba en los tratos de favor del régimen y que se extendía entre Málaga y Marbella con actuaciones contrarias a las normas urbanísticas y a la legalidad, ya que «el poder de Girón le permitió desarrollar impunemente un urbanismo sin control». En 1981 la revista *Cambio 16* valoró la fortuna de Girón de Velasco en más de 1.500 millones de pesetas.

Mariano Sánchez Soler ha reseñado la trascendencia de la proximidad a los cargos de la dictadura para convertirse en un promotor turístico de éxito durante los años del franquismo. En ese ámbito destaca a figuras como la de José Meliá, que logró levantar un imperio turístico gracias a saber atraer al consejo de administración de su sociedad Viajes Meliá S.A. al ya citado

José María Sanchiz, tío del marqués de Villaverde y testaferro de Franco, lo cual suponía la protección del llamado clan de El Pardo.

Además de gestionar viajes, las inmobiliarias de José Meliá construyeron multitud de hoteles, apartamentos y viviendas. Sánchez Soler cita como ejemplo de los tratos políticos de favor que beneficiaron a este empresario la construcción del Aparthotel Meliá en el puerto de Alicante sobre terrenos públicos robados al mar. En palabras de Mariano Sánchez Soler, fue toda una lección «de cómo se puede privatizar y arrebatar a la ciudad una de sus más emblemáticas fachadas marítimas, cambiando leyes, torciendo voluntades y prevaricando (es decir, tomando decisiones a sabiendas de su ilegalidad)». A pesar de los contundentes informes de los arquitectos municipales, que señalaban numerosas irregularidades, entre ellas un aumento ilegal del volumen edificable, Meliá logró que la construcción fuera finalmente aprobada gracias al respaldo de los políticos locales. Se trata de una dinámica que resultó muy frecuente en las edificaciones en la costa durante esos años y que por desgracia tuvo continuidad en la democracia.

En el *boom* del desarrollismo turístico de los años sesenta hay que situar también el escándalo Sofico. Esta inmobiliaria fue impulsada por el empresario Eugenio Peydró Salmerón, con vínculos con el franquismo desde la guerra y que se había enriquecido después con los negocios del estraperlo, como han señalado José Martí y Carlos Barciela. Estos autores han remarcado la continuidad que existió en algunos casos entre los hábitos fraudulentos de la primera y la segunda etapa de la dictadura. Peydró incorporó en el consejo de administración de Sofico a cargos políticos del régimen, a destacados generales e incluso a un juez.

El grupo Sofico se dedicaba a construir, vender y arrendar apartamentos en la Costa del Sol, principalmente en Estepona, Benalmádena y Fuengirola. Con agresivas campañas publicitarias, reforzadas por un premio al mérito empresarial que le concedió el Ministerio de Información y

Turismo, Sofico ofrecía una inversión segura con elevados intereses a los inversores, que estaría garantizada en cada caso con la atribución de una vivienda, cuya propiedad plena recibirían al cabo de unos años. Era una especie de adquisición de deuda, pero sin los controles de la legislación en la materia. El negocio se incrementó espectacularmente mientras la inversión se realizaba sobre viviendas acabadas. Sofico llegó a disponer de multitud de oficinas en España y de nueve delegaciones en el extranjero. Sin embargo, para conseguir un mayor crecimiento, la empresa empezó a captar inversores haciéndoles creer que los apartamentos estaban terminados, cuando en bastantes casos no estaban comenzados o incluso ni siquiera se habían adquirido los solares.

La necesidad de abonar los intereses pactados a los inversores llevó a la empresa a una espiral de captación masiva de nuevos inversores para generar liquidez, como una huida desesperada hacia delante, con la asunción fraudulenta de nuevos compromisos de viviendas como garantía a través de todo tipo de engaños. La construcción de viviendas no podía ir al ritmo de la captación de inversores y el resultado fue que en 1974 la empresa presentó la suspensión de pagos que posteriormente se convertiría en quiebra. Sofico dejó una deuda de miles de millones de pesetas y cerca de 20.000 inversores perdieron sus ahorros. El larguísimo proceso judicial duró diecisiete años y fueron exonerados los eminentes cargos públicos que habían integrado el consejo de administración de Sofico, al considerarse que no habían participado en los hechos delictivos. Eugenio Peydró Salmerón fue condenado a nueve años de prisión por los delitos de falsedad y estafa. No llegó a cumplir la pena al fallecer antes de que el Tribunal Supremo resolviera su recurso en 1991.

La singularidad del caso Matesa y los indultos de Franco

El caso Matesa suele citarse como el principal escándalo de corrupción que se produjo durante el franquismo. En este episodio se reunieron algunos de los rasgos esenciales de las prácticas corruptas en la dictadura: abuso de poder, clientelismo, tráfico de influencias, captura de rentas a favor de empresarios amigos del régimen. En realidad, su gravedad resulta inferior a bastantes otros asuntos hoy conocidos. La gran particularidad del caso Matesa estriba en que fue el único caso relevante de corrupción en el que la prensa denunció los hechos y en el que hubo una respuesta institucional, aunque al final el régimen acabó enterrando las responsabilidades.

Debemos relacionar necesariamente esta particularidad con el contexto histórico en el que estalló el escándalo, a mediados de 1969. En ese año comenzaron los primeros problemas serios de salud de Franco. Esta circunstancia generó movimientos de lucha de poder entre las familias políticas del régimen ante las expectativas de futura sucesión del dictador. La cuestión quedó institucionalmente resuelta con la promulgación de la ley que designaba como sucesor en la jefatura del Estado a Juan Carlos de Borbón. Sin embargo, esos amagos acentuaron la división entre los dirigentes del régimen ante la conveniencia de tomar posiciones para quedar bien situados a la muerte del dictador.

En el gobierno había una división principal entre dos sectores: los tecnócratas, que habían pilotado con firmeza el desarrollismo económico, y los azules, que aseguraban velar por los principios fundacionales del régimen, especialmente desde órganos como el Movimiento Nacional, aunque propugnaban su reactualización. Los tecnócratas eran miembros del Opus Dei o personas muy cercanas a esta organización. Controlaban las áreas principales del gobierno a través del poder que ejercían el vicepresidente Luis Carrero Blanco y los ministros Laureano López Rodó (comisario del Plan de Desarrollo) y Gregorio López-Bravo (Industria), entre otros. Los azules tenían como representantes principales en el

gobierno a José Solís, ministro-secretario general del Movimiento, y a Manuel Fraga Iribarne, ministro de Información y Turismo.

Los sectores que lideraban el Movimiento Nacional recelaban del creciente poder de los tecnócratas y buscaban mejorar su posición menos preponderante a través de actuaciones de desgaste de sus rivales en un contexto de futuro imprevisible al depender de la salud del Caudillo. Disponían Solís y Fraga de un potente instrumento: los medios de comunicación públicos que controlaban directamente y también bastantes periódicos sobre los cuales podían ejercer su influencia. Además, sus seguidores mantenían una presencia destacada en las Cortes franquistas, un órgano semidormido que despertaron entre bostezos para la ocasión. Esas tensiones internas explican la ruidosa campaña de prensa que acompañó al caso Matesa para dar a conocer los vínculos de esta mercantil con el sector tecnócrata del gobierno. Era una oportunidad de erosionar a sus adversarios que los azules intentaron aprovechar, quizás de forma algo temeraria a la vista de los resultados.

El principal responsable de Matesa, Juan Vilá Reyes, era un empresario conocido al ser presidente de un equipo de fútbol, el R.C.D. Español. Era miembro del Opus Dei y también era notoria su proximidad a los sectores tecnócratas del franquismo. Diversas corporaciones del régimen le habían entregado premios por considerarle un empresario modélico. Su sociedad se dedicaba a la maquinaria textil y había fabricado un nuevo telar sin lanzadera, que pretendía exportar a numerosos países. A pesar de la apertura económica, el gobierno en esos años mantenía un acusado carácter intervencionista y se había marcado como objetivo el incremento de las exportaciones, con herramientas como el Banco de Crédito Industrial, entre otras entidades oficiales.

Después de varios años recibiendo aportaciones económicas públicas cada vez mayores, en 1969 se descubrió que la empresa de Juan Vilá Reyes tenía un saldo deudor de 10.000 millones de pesetas y que el Banco de

Crédito Industrial había consumido cerca de la mitad de su línea de crédito únicamente en préstamos a esta empresa. En la concesión de los créditos se habían cometido todo tipo de irregularidades y se habían omitido medidas de control, de supervisión y de garantía. Se comprobó que se habían falsificado documentalmente dos tercios de las exportaciones declaradas con la finalidad de obtener de manera fraudulenta todos los préstamos. Y la empresa alegó que le resultaba imposible la devolución de las cantidades entregadas tan alegremente. No podía taparse ese agujero.

Los órganos inspectores presentaron denuncia y el juzgado acordó la prisión provisional de Vilá Reyes, en medio de una intensa campaña de prensa de los medios cercanos a los azules del régimen, que aportaban todo tipo de detalles del trato de favor recibido por Matesa. Para ilustrar contundentemente la colosal cantidad recibida, los periódicos cercanos al Movimiento Nacional repetían la consigna de que los 10.000 millones de pesetas del saldo deudor eran una cuantía superior al presupuesto anual del Ministerio de Agricultura. De ahí se pasó a ataques contra la política económica del gobierno y, de forma más velada, contra los ministros tecnócratas. Además, se deslizaron insinuaciones sobre la posible financiación del Opus Dei a través de esas actuaciones irregulares. Esas acusaciones veladas fueron desmentidas oficialmente con rapidez.

Los azules movilizaron a sus representantes en las Cortes franquistas y lograron que la cámara constituyera una comisión especial de estudio, investigación y propuesta, presidida por el falangista Raimundo Fernández Cuesta, para analizar el alcance de los hechos y las responsabilidades políticas. Tras la práctica de deliberaciones secretas, el dictamen final acabó reprochando su gestión a varios ministros tecnócratas y, además, se acordó remitir las conclusiones al Tribunal Supremo. El consejo de ministros se vio obligado a abordar monográficamente el caso Matesa en varias sesiones. El escándalo provocó la dimisión del ministro de Hacienda, Juan José Espinosa San Martín, y forzó una amplísima remodelación gubernamental.

Los tecnócratas reaccionaron y Carrero Blanco reclamó un nuevo gobierno del que quedaran excluidos los ministros azules que habían instigado la algarada del caso Matesa. Franco accedió a la petición y decidió la destitución como miembros del gobierno de José Solís y de Fraga Iribarne, aunque también salieron del ejecutivo los ministros más relacionados con el trato de favor a Matesa.

En todo caso, el nuevo gabinete contaba con una mayor presencia tecnócrata, pues continuaron sus líderes principales y se incorporó como ministro de Industria a un desarrollista tan significado como José María López de Letona. Fue bautizado como el «gobierno monocolor». Además, quedaba patente el castigo político a quienes por intereses estratégicos habían aireado de manera puntual la corrupción del régimen. En esta descarnada lucha por el poder, los azules dispararon y les salió el tiro por la culata, en palabras de Paul Preston.

En la esfera judicial, tras la querella que presentó la Fiscalía, el Tribunal Supremo asumió la competencia del procedimiento. Después de la práctica de diversas diligencias, el fiscal formuló acusación contra Vilá Reyes por delitos de cohecho, falsedad y estafa; también acusó a varios funcionarios públicos por cohecho y, además, formuló acusación por negligencia contra el ex ministro de Hacienda, Juan José Espinosa San Martín, contra el ex ministro de Comercio, Faustino García Moncó, y contra el ex gobernador del Banco de España, Mariano Navarro Rubio.

Sin embargo, tras el cierre de la crisis política, Franco decidió actuar de forma expeditiva en el ámbito judicial y concedió el indulto a todos los cargos políticos encausados, antes de que se celebrara el juicio y se dictara sentencia, por lo que se archivaron las actuaciones contra ellos. Los periódicos del régimen ya se habían vuelto a cuadrar militarmente ante el poder en su habitual posición de firmes, por lo que no hubo la menor oposición a la forma en la que el Caudillo echó tierra política sobre el asunto, ante el pleno control del timón gubernamental que habían

conseguido los tecnócratas. Juan Vilá Reyes fue condenado a doscientos veintitrés años de prisión, de los cuales acabó cumpliendo algo más de seis años al ser indultado por el rey Juan Carlos dos semanas después de su coronación.

Como ha explicado Fernando Jiménez Sánchez, el caso Matesa presentaba como claro telón de fondo el enfrentamiento de los distintos sectores del régimen. El autor señala todo este asunto como característico del hecho de que a menudo en los casos de corrupción lo relevante es el escándalo, más que la gravedad del propio asunto. Hay sucesos que generan una amplia resonancia en los medios y en la opinión pública, en función de características contingentes que se presentan de manera concreta y levantan amplias reacciones.

El caso Matesa sirvió para evidenciar las características corruptas del régimen. Sin las denuncias derivadas de las fricciones internas seguramente nunca habríamos conocido nada del tema, como ocurrió con tantos otros abusos de poder de la dictadura. Aquí se mostraron a la luz pública las dinámicas de los tratos de favor y la apropiación de importantes cantidades del erario público. Y esas características tan peculiares permitieron que este caso de corrupción no quedara oculto y llegara a las instituciones, a los medios y a los tribunales.

Las secuelas de una corrupción muy consolidada en el tránsito hacia una nueva etapa

La historiografía especializada coincide en la calificación del franquismo como dictadura corrupta. Como explicó Borja de Riquer, el régimen anterior respondía a los intereses generales de los vencedores de la guerra civil. La corrupción fue un elemento esencial para favorecer y canalizar esos intereses. Son múltiples los datos que certifican la configuración de un Estado depredador con las más variadas instituciones extractivas.

En palabras de Ángel Viñas, la corrupción estaba inserta en el ADN de la dictadura y desempeñó un papel absolutamente clave para hacer llegar los frutos de la victoria a las oligarquías tradicionales y a una nueva clase ligada de forma consustancial a los sectores militares, políticos e ideológicos del régimen. Como subraya Viñas, las prácticas corruptas favorecieron un trasvase de rentas desde los vencidos a los nuevos amos de la situación. Además, especialmente en la primera etapa del franquismo, «la corrupción fue el subproducto propio de una economía subdesarrollada en la que el dirigismo estatal y paraestatal impidió la posibilidad de una verdadera economía de mercado».

La dictadura fue un marco político funcional para las élites económicas del país. La corrupción, el clientelismo y el favoritismo articularon circuitos de aprovechamiento empresarial para beneficiar a los sectores que habían ganado la guerra. Como señala Carlos Barciela, el franquismo fue un régimen en el que los poderosos tuvieron todas las facilidades para enriquecerse, aun a costa de utilizar los procedimientos más injustos y rechazables. En los términos expresados por Francisco Comín, «la política económica no se dirigió a promocionar el interés público, sino a garantizar los beneficios privados del dictador, su familia, sus amigos y clientes que le ayudaron a ganar la guerra y a sostener la dictadura». Se trataba de una economía que no estaba enfocada al bienestar de toda la sociedad. Los intereses prevalentes eran los de minorías muy concretas. Mercedes Cabrera y Fernando del Rey afirman que el régimen de Franco representó «una especie de paraíso para hacer buenos negocios fuera de los límites del mercado y al calor de la corrupción política».

Los sectores económicos dominantes fueron aliados preferentes del régimen. El principal patriarca de los banqueros, José María Aguirre Gonzalo, procurador de las Cortes franquistas durante catorce años, definió con claridad su visión del sistema: «El Gobierno gobierna, la banca administra y el español trabaja». Esa confluencia de intereses estaba muy

asumida por las élites políticas de la dictadura. Uno de sus hombres más significados, José Antonio Girón de Velasco, ministro de Trabajo de Franco durante dieciséis años, reconocía en los años ochenta que «los grandes beneficiados del régimen franquista fueron la gran empresa y algunos grandes capitalistas».

En todo caso, Mercedes Cabrera y Fernando del Rey matizan que, aunque hubo importantes sectores económicos implicados, no se debe hablar indiscriminadamente de corrupción durante el franquismo, porque gran parte del empresariado permaneció al margen. Los principales beneficiarios fueron quienes supieron colocarse entre las impúdicas bambalinas del poder. Con toda seguridad, durante la dictadura también hubo cargos públicos honestos, con más mérito aún en un contexto de corrupción generalizada. Las quejas que llegaban al palacio de El Pardo, desganadamente escuchadas y sistemáticamente ignoradas por Franco, representan una muestra de que incluso en una atmósfera de dilatada inmoralidad resulta posible optar por la rectitud.

Sin embargo, las estructuras de la dictadura estaban diseñadas para permitir todo tipo de enriquecimientos irregulares desde la más absoluta impunidad, como hemos visto con bastantes datos objetivos. Uno de los protagonistas más destacados de la Transición, el ex dirigente democristiano Óscar Alzaga, ha manifestado recientemente que el sistema político-social del franquismo «conllevaba una corrupción sistémica, en la que muchos navegaban por aguas oscuras con patente de corso».

Como señalan Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez, esta falta de calidad institucional es inherente a un régimen sin libertades. La honradez en el sector público y la competencia real entre empresas resultan incompatibles «con regímenes en donde grupos minoritarios gozan de acceso privilegiado al poder y a los negocios, donde los gobernantes no tienen que rendir cuentas ante los ciudadanos y donde la corrupción o la

incapacidad de los políticos no pueden ser criticadas públicamente ni castigadas electoralmente».

La estabilidad del franquismo se consiguió en gran medida gracias al desaliento de una sociedad con escasas posibilidades de rebelarse contra las prácticas corruptas, la desigualdad o la falta de libertades. Los gobernantes de la dictadura pudieron actuar desde la impunidad que proporcionaba un poder desmedido que reducía a los disidentes a la impotencia. El franquismo fue un sistema con proclamas oficiales de amor a la patria y de odio a buena parte de sus compatriotas. Las apelaciones patrióticas en público a menudo enmascaraban la extracción de rentas hacia bolsillos privados. Esa áspera intensidad represiva para disuadir las actitudes críticas fue la otra cara de la moneda de un régimen unido por la corrupción.

La gran relevancia de las prácticas corruptas del franquismo para la historia de nuestro país se debe a la transformación cualitativa y cuantitativa que aportó como legado. Como se ha indicado, en etapas históricas anteriores también hubo corrupción, pero no estaba tan ampliamente extendida y los abusos de poder se producían en épocas en las que el sector público y las herramientas presupuestarias eran de dimensiones muy inferiores. Como señala Francisco Comín, durante el franquismo el crecimiento de los presupuestos públicos y de otros instrumentos del intervencionismo del Estado (organismos autónomos, empresas y entes públicos, proteccionismo, regulación de los mercados) propició el aumento de las bases económicas de la corrupción. Debemos añadir que el factor cronológico reviste aquí una trascendencia indudable. La corrupción del franquismo fue el periodo previo a la etapa democrática y, además, el relevo se produjo tras consolidarse hábitos estructurales muy nocivos durante casi cuatro décadas. Era imposible que no se desplegaran efectos sobre el futuro, en mayor o menor medida.

Por otro lado, como apunta Manuel Villoria, las prácticas corruptas muy extensas generan efectos sobre los sectores sociales que quedan fuera de los

beneficios: los desmoraliza sobre la posibilidad de que se puedan producir cambios de funcionamiento institucional. En esas situaciones se acaba asimilando resignadamente la corrupción, como si se tratara de una maldición bíblica. Y eso es lo que sucedió durante la dictadura. Se normalizó de manera amplia que al poder se le debía pagar el preceptivo peaje y que el trato de favor era la regla general. En palabras de Borja de Riquer, Gemma Rubí y Lluís Ferran, la institucionalización de esas prácticas provocó no solo que la sociedad acabara aceptándolas, sino también que se vieran incluso como signos de cierta habilidad empresarial y de saber triunfar en medio de la mediocridad. Esas concepciones pasaron intactas a la sociedad que emprendió el camino a la democracia cargada de ilusiones y también de pesados lastres.

En abstracto, el nuevo sistema democrático disponía de la posibilidad de erradicar todas esas prácticas institucionales del pasado. Pero la realidad no era tan sencilla. El franquismo fue bastante sólido hasta la muerte del dictador y la magnitud de las inercias acumuladas presentaba una entidad considerable. Enterrar a corto plazo los abusos indecentes del régimen anterior constituía un reto realmente complicado. En todo caso, debía ser una firme apuesta de la democracia. Hoy sabemos que esa ruptura completa con la corrupción anterior no resultó posible.

2

Continuidades y discontinuidades: de la Transición a los primeros años de democracia

Las dificultades del periodo transicional

Tras la muerte de Franco, el proceso hacia la democracia presentaba de partida notables obstáculos para extirpar la corrupción. Las inercias procedentes de la dictadura, la presencia de rutinas muy arraigadas en los organismos públicos y la ausencia de una cultura democrática en el país eran realidades incómodas que no facilitaban las correcciones. Los hábitos sociales se habían ido adaptando a esas estructuras institucionales.

Tras largo tiempo fuera del país, algunas miradas percibieron esa grave regresión. Treinta años después de partir hacia el exilio, el escritor Max Aub volvió a España en 1969 durante unos meses. Nada más regresar advirtió los síntomas degenerativos. Aub se reencontró con monumentos, calles, parajes. Pero no reconoció a las personas, ni siquiera a sus amistades más cercanas de años atrás. Anotó las reflexiones de aquel viaje en su obra *La gallina ciega*. En su diario escribió: «España se metió en un túnel hace treinta años y salió a otro paisaje». El peso de la dictadura era muy patente en la nueva sociedad que se había ido conformando. Aub se sorprende de las actitudes serviles hacia los gobernantes. Visita a su amigo Dámaso

Alonso y juega con un conocido verso del poeta para afirmar que el país estaba poblado de millones de cadáveres vivos. Aub llegó a España justo en pleno escándalo Matesa y se percató con desazón de que todos sus interlocutores aceptaban la corrupción como algo natural, sin darle apenas importancia. Percibió un país que «moralmente está a la cola del mundo». Max Aub afirma que esa mutación no se debe al progreso o al turismo, sino a transformaciones culturales muy profundas que habían alterado las mentalidades: «Estos españoles de hoy se quedaron con lo que aquí había, pero son otros». Y, al compararla con la sociedad anterior a la dictadura, el escritor se queja con amargura de que aquella gran masa mayoritariamente liberal, esperanzada y con principios había sido pasada por el «tamiz del franquismo».

Otro escritor exiliado, Víctor Alba, regresó a España en 1970 y, tras la muerte del dictador, reflexionó sobre la misma cuestión en su libro *Todos somos herederos de Franco*. Vinculó esa metamorfosis de las actitudes vitales a una larga duración del régimen, que afectó a varias generaciones por su «vocación de permanencia», en contraste con las dictaduras que se constituyen de forma provisional. Según Alba, el franquismo causó una infección generalizada de los valores y la corrupción sería uno de sus síntomas. Por eso escribe que los españoles habían cambiado irremediablemente tras «cuarenta años de un baño permanente, día tras día, semana tras semana, mes tras mes, en el miedo, la corrupción y la hipocresía». Víctor Alba lo compara con el humo que se lanza al fumar en una fiesta y que acaba infiltrándose en los pulmones de todos los presentes, fueran partidarios o no de Franco. Por ello, poco después de la muerte del dictador, el sociólogo Amando de Miguel también explicó que no era tan sencillo deshacer el legado de un franquismo que había sido «la forma de vida de los españoles» durante muchísimos años a partir de sólidos intereses establecidos a través del poder.

Esa sociedad moldeada por la dictadura fue la que vivió la Transición. Lo hizo desde el liderazgo de unos dirigentes políticos mayoritariamente sin experiencia democrática, aunque sus decisiones afectaron de manera determinante al devenir del país durante las décadas siguientes. Con sus acciones y sus omisiones, ese diseño institucional tuvo consecuencias obligatorias sobre el tratamiento de la corrupción en el nuevo sistema democrático. Hoy sabemos con datos objetivos que las prácticas corruptas siguieron muy enraizadas en nuestras instituciones, por lo que resulta pertinente plantearse dos preguntas. ¿Por qué los acuerdos de la Transición no llevaron a cercenar las prácticas corruptas que procedían de la dictadura? ¿Por qué tampoco se suprimieron los abusos de poder en las décadas posteriores? La respuesta a esos interrogantes nos conduce obligadamente a analizar en profundidad lo ocurrido durante ese periodo crucial, a partir de los pactos suscritos y de las líneas de actuación de las fuerzas políticas.

Debemos partir de la premisa desarrollada en el capítulo anterior sobre la existencia de una vasta corrupción que era consustancial al franquismo. A partir del caudal corrupto heredado de la dictadura, no podía resultar practicable una mudanza radical a corto plazo, ante la magnitud del fenómeno y los hábitos asentados. Sería una ilusión creer que se podían volatilizar de la noche a la mañana unas prácticas nocivas muy extendidas, que habían consolidado secuelas sociales bastante arraigadas. Sin embargo, en el marco de una sociedad democrática, al menos se podían instaurar las bases para su progresiva reducción hasta niveles bajos.

En primer lugar, se puede constatar que hubo continuidad en los abusos fraudulentos por una razón de peso: batallar contra la corrupción no formó parte de las prioridades de la Transición por las circunstancias históricas en las que esta se desarrolló. No hubo acuerdos institucionales sobre la materia y ni siquiera se plantearon debates colectivos sobre ella. Como se indicará, los costes políticos de cuestionar la corrupción del franquismo eran inasumibles para quienes pilotaron la Transición. El problema se afrontó

ignorándolo, por razones de oportunidad. Así era imposible resolverlo. Además, en las décadas posteriores tampoco se afrontó esta patología con el debido rigor. Durante bastantes años, las dinámicas políticas dificultaron un análisis crítico constructivo del periodo transicional que valorase sus aportes positivos y también sus limitaciones.

No se puede corregir sin conocer. Para comprender la corrupción de la etapa democrática, resulta ineludible examinar con detenimiento lo sucedido durante la Transición y las líneas maestras del sistema político que se trazó. Por ejemplo, la corrupción de la dictadura de Franco no puede entenderse sin analizarse el golpe de Estado, el reparto de poderes que se practicó o la estructura institucional del régimen. Del mismo modo, los abusos fraudulentos en la democracia se entienden en toda su amplitud si examinamos las singularidades del periodo transicional y de los años posteriores.

La Transición consiguió que nuestro país dejara de ser una dictadura y se convirtiera en una democracia. Ese fue su principal mérito. Además, construyó el marco que permitió armonizar nuestras instituciones con las de los países europeos de nuestro entorno. Sin embargo, en relación con la materia que es objeto de este libro, la satisfacción por las mejoras democráticas conseguidas tras la muerte de Franco no puede implicar sentirnos orgullosos por la persistente presencia de la corrupción en nuestro país. La relevancia de estos delitos durante las décadas que siguieron a la muerte del dictador nos demuestra que la Transición no supo o no pudo cortar con las arbitrariedades fraudulentas. Esta apreciación no exime de sus responsabilidades a los políticos que gobernaron durante los años siguientes, las cuales habrán de ser también acotadas.

No ignoramos que se trata de una cuestión resbaladiza: en el debate sobre esa época también hay posiciones que descalifican todo lo ocurrido durante la Transición. Esas opiniones consideran que todos los males actuales de nuestra democracia proceden de dicho periodo y que los

dirigentes de la oposición democrática traicionaron sus ideales al pactar con los sectores provenientes de la dictadura. Algunas voces incluso aseguran que esa supuesta traición habría conducido a una pseudodemocracia. O, peor aún, a una especie de franquismo encubierto.

Debemos partir de la perspectiva de que la Transición fue una etapa de enorme complejidad que no debería ser simplificada hasta el extremo de considerar esa época como impecable en todos sus aspectos. Tampoco parece verosímil que en el periodo transicional todo fueran traiciones o que los pactos buscaran que nuestro país no se convirtiera en una auténtica democracia. Como se explicará, todos los indicadores internacionales comparados coinciden en que disponemos de una democracia consolidada, sin perjuicio de que pueda mejorar en diversos aspectos, entre ellos el tratamiento de la corrupción existente. En todo caso, la singular relevancia del diseño democrático fijado en la Transición nos obliga a desmenuzarlo y a contextualizarlo, ante la trascendencia de sus efectos sobre la corrupción posterior, en relación con aspectos clave como la configuración institucional, el sistema de partidos, la participación ciudadana o la regulación legal de las materias más vinculadas a las prácticas corruptas.

LA COMPLEJIDAD DE UNA ETAPA MUY CONFLICTIVA EN CONTRASTE CON LOS RELATOS AMABLES

La muerte de Franco abrió un periodo forzosamente problemático, como siempre sucede en las situaciones transicionales. Por eso no pueden presentar una gran profundidad las lecturas simplificadas sobre lo que ocurrió en la Transición. Lo simple es antónimo de lo complejo. Además, se trata de una etapa que todavía conserva opacidades y asuntos pendientes de investigación.

La versión oficial más extendida en los ámbitos políticos sobre la Transición proclama que sus protagonistas supieron llegar a acuerdos

prácticamente inmejorables al saber aparcar sus discrepancias por el bien común. En un marco de ausencia de violencia o de presiones, de manera pacífica, los líderes políticos lograron establecer unas bases institucionales para que España pudiera funcionar muy adecuadamente a través de un pacto entre iguales, en el que todos cedieron. Bajo la dirección indiscutida de Adolfo Suárez, los actores políticos, económicos y sociales del país habrían conseguido de forma abnegada impulsar una democracia ejemplar. Se trataría de una obra maestra de la ingeniería política que sería muy peligroso alterar. A partir de esos enunciados, si los aceptamos como válidos, parece claro que solo desde visiones muy insensatas se puede defender actualmente impulsar modificaciones sobre determinados aspectos decididos en el periodo transicional. Es un relato que se encuentra más presente en determinados discursos políticos que en la obra de los historiadores defensores de las virtudes de la Transición, que suelen aportar más matices.

Sin embargo, como refiere Gregorio Morán, esa generosidad absoluta y esa altura de miras no han ocurrido nunca en España, ni seguramente en ninguna parte del mundo. La realidad suele ser bastante más complicada, porque siempre hay intereses legítimos en conflicto. Los datos objetivos de esa etapa muestran que algunos puntos de esa memoria política oficial presentan evidentes carencias de acreditación. En este análisis debemos examinar si de verdad la Transición fue un periodo sin violencia ni presiones externas, si de verdad se alcanzaron acuerdos entre iguales y si de verdad lo pactado se consiguió de manera cooperativa y con ejemplaridad, a través del liderazgo aceptado de Adolfo Suárez. Todo ello nos aportará algunas explicaciones relevantes sobre por qué la Transición no pudo proyectar cortafuegos para detener la corrupción de la dictadura y, por otro lado, nos permitirá indagar sobre las dificultades posteriores para enmendar esta situación.

En primer lugar, el periodo transicional no fue realmente una balsa de aceite o una época de gran tranquilidad. Los datos aportados por los investigadores prueban de manera reiterada la áspera violencia de aquellos años, lo cual desmiente el tópico de una Transición pacífica. Las cifras indican que entre 1975 y 1982 más de 700 personas murieron por la violencia política. Como ha acreditado la investigadora francesa Sophie Baby, las actuaciones policiales y de otros órganos estatales causaron la muerte de 178 personas y los crímenes de la extrema derecha provocaron 67 muertos. Debe constatarse que sobre todo se trataba de acciones contra opositores que reivindicaban la democratización del país, por lo que esos crímenes buscaban activamente un efecto de intimidación general, como ocurrió con los sucesos de Vitoria en marzo de 1976 o con el asesinato de los abogados de Atocha en enero de 1977. Además, en ese periodo ETA mató a 376 personas, sin olvidar los atentados del GRAPO y otros grupos terroristas.

Además, la oposición democrática se vio intensamente limitada y presionada en sus posibilidades de argumentación pública. Como ha constatado el magistrado Juan José del Águila, el Tribunal de Orden Público del franquismo estuvo trabajando a pleno rendimiento entre 1975 y 1976: fueron incoados 9.628 procedimientos que afectaron directamente a cerca de veinte mil opositores a la dictadura. Mientras los dirigentes del posfranquismo impulsaban sus reformas, las posibles alternativas políticas eran silenciadas por los tribunales del régimen encargados de castigar la libertad ideológica. En relación con otras actuaciones represivas contra el ejercicio de derechos y libertades, Mariano Sánchez Soler ha documentado 788 cargas violentas de las fuerzas de seguridad para impedir manifestaciones en un año tan decisivo como 1977.

Por otro lado, tuvieron enorme importancia los conatos de golpe de Estado, que no eran meras advertencias, como quedó demostrado el 23-F. El historiador Roberto Muñoz Bolaños ha analizado de manera detallada estos

riesgos en su libro *El 23-F y los otros golpes de Estado de la Transición*. Como señala este autor, desde la muerte de Franco hasta 1981 hubo posibilidades muy reales de involución del proceso de cambio político. Además del intento de rebelión del 23-F, en esos años hubo otros sectores de las fuerzas armadas que deliberaron seriamente sobre la posibilidad de perpetrar un golpe de Estado con la finalidad de impedir el avance hacia una sociedad democrática y de retornar a una nueva dictadura. De hecho, como subraya este prestigioso historiador, las fuerzas armadas eran la única institución del Estado con capacidad potencial para detener ese proceso, pero no llegaron a concurrir las condiciones adecuadas para que cuajaran las diversas intentonas.

El peligro de golpe militar no era algo oculto, sino que era intuido por gran parte de la sociedad y conocido por los principales dirigentes. Sin duda, la amenaza de una sublevación inquietaba a todos los protagonistas del ámbito político, pero los riesgos afectaban especialmente a quienes integraban las filas del antifranquismo. Esa intimidación latente era azuzada y magnificada a veces por quienes podían servirse de ella. Se utilizó para pedir comprensión a la oposición democrática, con la finalidad de que aceptara las reformas iniciales y realizara concesiones ideológicas, como renunciar a sus pretensiones republicanas o admitir los símbolos monárquicos. Por tanto, el periodo transicional se vio acompañado por una violencia política muy elevada y también por una considerable presión sobre quienes más apostaban por la democratización del país. Todo ello no resulta equiparable a una situación en la que todos los actores políticos y sus bases pueden exponer sus ideas sin coacción de ningún tipo.

En segundo lugar, la Transición no fue propiamente un pacto entre iguales, porque no todas las partes se encontraban en las mismas condiciones. La transformación política fue pilotada desde el principio por destacados ex dirigentes del franquismo. Contaron con la indudable superioridad de disponer del control de todo el aparato institucional para

convocar las primeras elecciones en 1977, con reglas previas impuestas a su favor. Así pudieron acceder con ventaja al nuevo Parlamento, que se convertiría en constituyente de manera sobrevenida. Como ha demostrado Ignacio Sánchez-Cuenca en su obra *Atado y mal atado*, para constatar esta situación asimétrica resultan muy esclarecedores los datos objetivos, como los documentos oficiales y las declaraciones públicas efectuadas en la época por los protagonistas. Las memorias publicadas años después incurren en un carácter autojustificatorio de las decisiones adoptadas y suelen encajar los hechos a partir de una adaptación retrospectiva, a menudo basada en el consenso político que se cerró tras el 23-F sobre cómo debía valorarse en el futuro la Transición.

Resulta esencial exponer que la perspectiva general del camino para el periodo transicional ya había sido bosquejada por destacados dirigentes del régimen en los años finales de la dictadura. Fraga Iribarne la esbozó en dos libros: *El desarrollo político* (1971) y *Legitimidad y representación* (1973). En esas obras Fraga abogaba literalmente por una segunda Restauración monárquica y por un nuevo canovismo que desarrollara una democracia limitada, a través del turnismo entre dos grandes partidos. Quizás Fraga Iribarne se inspiraba en una máxima de Mark Twain: la historia nunca se repite, pero a veces rima. En esos años fueron publicadas también aportaciones aperturistas similares por parte de Miguel Herrero de Miñón o de Rafael Arias-Salgado, entre otros.

Todas esas reflexiones avivaron diversos foros de debate entre las élites económicas y políticas de la dictadura, que anticiparon bastantes de las complicaciones que surgirían posteriormente en la Transición. Se trataba de reformar el régimen desde dentro para encaminarse hacia una democracia controlada en la que al principio no estaba prevista la legalización del PCE; de hecho, esa posibilidad no se contempló hasta el último momento, muy poco antes de la presentación de candidaturas en las elecciones democráticas de junio de 1977. El adjetivo «controlada» junto al sustantivo

«Transición» fue utilizado de manera muy reiterada antes y después de la muerte de Franco, como ha documentado Ignacio Sánchez-Cuenca.

En esa dirección aperturista era esencial la voluntad de las élites económicas del país. Tras los años de desarrollismo, la gran empresa española había asumido que la convergencia con las instituciones europeas era imprescindible para sus aspiraciones económicas. Esa integración era una quimera si España seguía siendo una dictadura. No olvidemos que los intereses empresariales y financieros habían resultado fundamentales para el mantenimiento del régimen durante casi cuatro décadas. En vida de Franco la apertura no podía plantearse para ser llevada a la práctica, por los equilibrios internos del régimen y por el peso histórico del Caudillo, pero estaba asumida la necesidad de transformación política tras la muerte del dictador. Había que esperar a un hecho biológico inevitable. La prueba más evidente de lo anterior es que el proceso de apertura se inició solo unas semanas después de la muerte de Franco.

Una de las muestras claras de armonía económica y política en esa dirección tuvo lugar el 4 de mayo de 1976 con un encuentro que se celebró en la casa del banquero Ignacio Coca, cuñado de Nicolás Franco, del que hemos hablado en el capítulo anterior. En la cena participaron los presidentes de los principales bancos del país e intervino Adolfo Suárez como ministro emergente del gobierno de Arias Navarro, pocas semanas antes de ser nombrado su sucesor. Hubo plena coincidencia en la reunión en seguir la línea de la democracia limitada y controlada que habría de asumir el cambio político. Además, a pesar de su debilidad inicial, en esos meses la oposición democrática estaba incrementando su influencia a través de las movilizaciones obreras y de las protestas universitarias. Los riesgos de inestabilidad social reforzaron la apuesta de las élites económicas y políticas por la apertura. Esa presión popular estaba acentuando la conveniencia de las reformas, más aún tras el hundimiento de las dictaduras en Grecia y Portugal en 1974.

El proceso que inicialmente se valoró requería de una serie de modificaciones normativas para transitar desde las Leyes Fundamentales de una dictadura a un sistema democrático limitado. Tras la muerte de Franco, en los primeros meses de 1976 fracasó ese primer intento de reforma por parte del gobierno de Arias Navarro, impulsado por el vicepresidente Manuel Fraga Iribarne. En los términos expresados por Ignacio Sánchez-Cuenca, se trataba de un proyecto muy farragoso, fragmentado y confuso para modificar por separado las principales leyes del franquismo, lo cual facilitaba el bloqueo de los sectores más inmovilistas. El rey entendió que había llegado el momento de pedirle la dimisión a Arias Navarro y de seguir las pautas recomendadas por Torcuato Fernández-Miranda, entonces presidente de las Cortes franquistas y auténtico cerebro en la sombra de la primera fase de la Transición, como ha descrito con detalle Victoria Prego. Había sido profesor y consejero de Juan Carlos de Borbón y, además, mantenía un notable ascendiente sobre Adolfo Suárez, también persona de confianza del nuevo jefe de Estado. Eran razones más que suficientes para que Suárez fuera investido presidente del gobierno, tras las argucias del propio Fernández-Miranda para incluirlo en la terna que debía ser presentada al monarca.

Torcuato Fernández-Miranda bromeaba en privado diciendo que la reforma era como una obra de teatro, con un empresario (el rey), un autor (él mismo) y un actor principal (Adolfo Suárez). Su condición de profesor de Derecho y sus astucias como estratega facilitaron los ajustes jurídicos, institucionales y políticos que permitirían pasar «de la ley a la ley». El padre intelectual de la reforma ensambló las piezas del continuismo legal entre la dictadura y el nuevo sistema democrático. La solución fue un procedimiento más sencillo que el intento anterior y se basó en un borrador de texto normativo elaborado por Torcuato Fernández-Miranda. Bastaría con una única ley que fuera aprobada por dos tercios de las Cortes franquistas y se ratificase posteriormente en referéndum. La Ley para la

Reforma Política regularía la convocatoria de unas elecciones democráticas. Las Cortes franquistas aprobaron este texto legal por 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones. La ley era breve, muy sencilla de entender y suponía la liquidación de un plumazo del andamiaje del régimen para abrir el camino a la democracia.

Se ha repetido hasta la saciedad el sonsonete de que los procuradores del franquismo mostraron su ingenuidad al suicidarse de ese modo. El término *harakiri* hizo fortuna al referirse a esa actitud. En realidad, lo que supone una ingenuidad es sostener que ignoraban lo que hacían los principales cargos de una dictadura que habían estado durante décadas gestionando con firmeza un régimen especialmente represivo, con bastante éxito e inequívoco beneficio personal. Estaba muy asumido, desde antes de la muerte de Franco, que el régimen debía marchar hacia ese proceso de apertura. En esa perspectiva era medular el mencionado papel de las élites económicas del país, con su considerable capacidad de influencia sobre los cargos de la dictadura. No olvidemos que las trayectorias políticas y empresariales a menudo estaban fusionadas, como se ha indicado en el capítulo anterior. Sin duda, había sectores inmovilistas que defendían a toda costa mantener una dictadura y contaban con capacidad de movilización, pero eran minoritarios. Se puede apreciar en el resultado de esa votación, que representa una radiografía muy expresiva de la correlación de fuerzas existente.

La posición preponderante en el posfranquismo era llevar adelante ese proceso de cambio, siempre de manera controlada, sin que la oposición democrática tuviera margen de maniobra para imponer sus postulados. De hecho, al votarse en las Cortes franquistas el trayecto hacia la democracia, que debía ratificarse en el referéndum del 15 de diciembre de 1976, la convicción general era todavía que el PCE no sería legalizado y que no podría concurrir a los comicios. No hubo ninguna ingenuidad en los cargos del franquismo al otorgar mayoritariamente su beneplácito a la reforma. Al

contrario, como señala Ignacio Sánchez-Cuenca, en esos meses se organizaron de manera muy cuidadosa para asegurarse espacios influyentes en el nuevo sistema político. Amarraron con esmero todos los mecanismos legales que mejor podían beneficiar sus aspiraciones electorales, tanto las personales como las colectivas. Por ejemplo, durante el propio debate de Ley para la Reforma Política, consta en el diario de sesiones de las Cortes franquistas que el procurador Dionisio Martín Sanz manifestó con sorna, entre risas y grandes aplausos de la cámara: «Sé que en el fondo lo que están todos pensando es ver si por un camino u otro vuelven aquí».

La ley que abría el camino hacia la democracia no fue negociada con los representantes del antifranquismo. Aunque hubo conversaciones, todo se presentó por el gobierno a través de hechos consumados, como ha acreditado Ignacio Sánchez-Cuenca. No fue negociado el sistema electoral, acordado al margen de la Ley de Reforma Política, con una regulación pensada para sobrerrepresentar a las zonas rurales, ya que eran las más conservadoras. La oposición democrática contaba con más presencia en los grandes núcleos urbanos. Tampoco fue negociado un aspecto tan importante como que el futuro presidente del gobierno lo elegiría el rey y no el nuevo Parlamento; el gobierno no respondería ante las cámaras. Se impuso sin negociación que el jefe de Estado contara con la atribución de nombrar discrecionalmente a la quinta parte de los miembros del Senado, con lo que ahí se quebraba el sufragio universal. Y se forzó del mismo modo que el voto solo podría ejercerse a partir de los veintiún años (y no de los dieciocho años, como reclamaba la oposición democrática), porque el gobierno estaba muy al tanto de que en la franja de edad de los más jóvenes el antifranquismo disponía de bastantes apoyos.

Las reglas del juego fueron impuestas por los dirigentes del posfranquismo, que controlaban todos los aparatos estatales, la única televisión existente y los medios económicos para ir a una confrontación electoral. Además, en el debate público del referéndum de la Ley de

Reforma Política, que daba el pistoletazo de salida para la carrera hacia las elecciones generales, solo estaba legalizado como organización política el Movimiento Nacional, que desplegó todos sus cuantiosos recursos para asegurar una abrumadora mayoría en la votación, como ha contado Victoria Prego. Únicamente los dirigentes del posfranquismo pudieron hacer campaña de manera abierta.

Se ha reprochado desde diversos sectores que las fuerzas políticas que aún se encontraban en la clandestinidad acabaran acatando esas reglas del juego, en lugar de apostar hasta el final por la denominada ruptura democrática. Esa concepción implicaba constituir un gobierno provisional con partidos de todas las ideologías que no hubieran participado en el régimen para convocar las primeras elecciones democráticas. Era otra manera de iniciar un proceso constituyente. La realidad es que la oposición democrática no contaba con fuerzas suficientes para imponer esa situación. En esas condiciones era difícil explorar otra alternativa diferente a aceptar esas reglas del juego.

La oposición democrática había llegado debilitada a este momento histórico. La implacable coerción estatal del franquismo había afectado a bastantes de sus principales dirigentes, tras muchos años de ejecuciones, exilio y encarcelamientos. Como apuntó Paul Preston, no hay equivalente en ningún país de Europa occidental en cuanto a duración en el tiempo e intensidad en la represión. Además, la clandestinidad había dificultado de forma extrema la difusión de sus ideas entre la población. Al mismo tiempo, los aparatos de propaganda del régimen habían satanizado a la oposición democrática a lo largo de casi cuatro décadas. La dura represión también había generado miedo de participar en el ámbito político a una buena parte de la sociedad. Como indica Gregorio Morán, los sectores más activos del antifranquismo habían anunciado una huelga general para el día en que muriera el dictador, pero a la hora de la verdad no se imprimió ni un panfleto. Además, estaba muy presente la amenaza de una involución desde

los cuarteles. Se temía que los sectores militares más abiertamente franquistas frenaran de manera drástica el proceso de reforma. Con toda probabilidad, se habría producido una contundente reacción de las fuerzas armadas si la oposición hubiera dispuesto de más capacidad para empujar a favor de la ruptura democrática.

A pesar de las numerosas luchas obreras, en 1976 los apoyos sociales a favor de una ruptura democrática no eran mayoritarios en el conjunto de la sociedad. En los primeros meses de ese año se produjeron multitud de huelgas, seguidas ampliamente en distintas partes del país, pero las reivindicaciones eran sobre todo laborales y no llegaron a incorporar una articulación política con objetivos rupturistas. En ningún momento se planteó una huelga general continuada para exigir el cambio del sistema político. Como explica Sánchez-Cuenca, la ruptura como contraposición a la reforma «no era una demanda prioritaria para la mayoría de la clase trabajadora, aunque sí lo fuese para una minoría importante y muy activa». Además, la respuesta violenta del régimen contribuyó a desactivar las movilizaciones. Un dato muy significativo es el sensible descenso de la conflictividad tras la brutal actuación policial para disolver una asamblea obrera en una iglesia de Vitoria, que mató a cinco trabajadores y causó más de ciento cincuenta heridos.

Como ha mostrado Ignacio Sánchez-Cuenca, todos los estudios de opinión realizados en 1976, poco después de la muerte de Franco, acreditan que era una minoría de poco más del 25 % la que deseaba la estrategia de una ruptura democrática que apartara a los cargos del régimen para iniciar una nueva etapa. El sentir mayoritario en la población era de apuesta moderada por reformas progresivas hacia la democracia. Era una sociedad bastante condicionada por los traumas aún presentes de la guerra civil y por la indisimulada capacidad represiva del Estado en caso de conflicto intenso. Esta situación diferenciaba a España de Portugal y explica por qué allí la oposición democrática logró forzar la ruptura. Más allá de cierta

idealización sobre la fuerza real del antifranquismo, las encuestas sucesivas del Instituto de Opinión Pública, que después pasó a ser el CIS, especifican que ideológicamente España era más conservadora de lo que lo fue en los años siguientes. El país se fue escorando hacia la izquierda a partir de la apertura del debate libre. Todo ello no resta méritos a los muy loables esfuerzos de la oposición democrática contra la dictadura, ni tampoco a la relevancia de las luchas obreras en una situación muy difícil, más aún por los elevados riesgos que corrieron sus protagonistas. De hecho, las protestas contra el régimen reforzaron la convicción de las élites políticas y económicas de que las reformas eran inevitables. Sin embargo, el antifranquismo no disponía de capacidad suficiente para imponer su propia hoja de ruta y esa percepción quedó reflejada en sus propios documentos internos, como ha mostrado Victoria Prego.

Más allá de los estudios de opinión, el dato objetivo más revelador fue el resultado del referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política, celebrado el 15 de diciembre de 1976, convocado por el gobierno con el aval de las últimas Cortes franquistas. Los partidos de oposición apostaron por la abstención, en la línea de sus conatos iniciales de ruptura democrática, con denuncias de que el proceso lo impulsaba el posfranquismo de forma unilateral y sin negociación alguna. Una anécdota musical puede ilustrar el núcleo de ese desigual debate. La canción interpretada por el grupo Vino Tinto con la que se animó la campaña institucional para votar en el referéndum, repetida sin cesar en la única cadena de televisión, incorporaba una letra muy significativa: «Habla, pueblo, habla. Este es el momento. No escuches a quien diga que guardes silencio». A pesar de los llamamientos a la abstención del antifranquismo, el referéndum contó con una amplia participación del 77 %. Y el «sí» venció por un 94 %, frente al 2 % del «no» que habían demandado los sectores más inmovilistas y favorables a mantener una dictadura. Todo ello

confirma la fortaleza de los dirigentes aperturistas del posfranquismo para imponer sus normas.

En ese contexto resulta comprensible una adaptación de la oposición a las reglas del juego que se iban imponiendo, para no quedar sin espacios relevantes de intervención en el nuevo sistema democrático. El caso más significativo fue el del PCE, que dejó de lado su republicanismo y rebajó las ideas rupturistas que había enarbolado hasta ese momento, como le reclamaba el gobierno de Suárez para permitirle participar en las elecciones. Más que una muestra de traición, se trataba de una aceptación pragmática de su debilidad. Y también de la preferencia ante todo por cambiar el sistema político para construir una democracia. Era muy difícil desde posiciones minoritarias la aventura de lanzarse a la ruptura. Esa hipótesis contrafáctica no hace vislumbrar poder ganar. Al contrario, permite imaginar una previsible actitud represiva del régimen, con consecuencias inciertas pero con secuelas traumáticas muy probables en el futuro sistema político. Había escasas posibilidades de éxito de derribar un armazón institucional aún muy sólido. Y, especialmente, era muy dificultoso para los partidos antifranquistas no concurrir a las primeras elecciones democráticas después de cuarenta años. En todo caso, la aceptación de las reglas del juego no se produjo a través de un pacto en condiciones de igualdad, sino por la vía de los hechos consumados.

La moderación del antifranquismo también desencadenó efectos inesperados. Aunque la oposición democrática quedó en minoría en las elecciones generales pluripartidistas del 15 de junio de 1977, el acatamiento de esas reglas la acabó colocando en situación más favorable que tras el referéndum. Y con mayor presencia parlamentaria de la prevista. El partido más votado fue la Unión de Centro Democrático (UCD) de Adolfo Suárez, que obtuvo 165 diputados. La Alianza Popular de Fraga consiguió 16 escaños, por lo que los partidos del posfranquismo contaban con mayoría absoluta, frente a los 118 del PSOE y los 20 del PCE. Además, si excluimos

los sufragios de las formaciones catalanas y vascas, los votos obtenidos por la derecha y la izquierda eran similares. Sin embargo, los partidos liderados por dirigentes que procedían de la dictadura habían alcanzado la mayoría absoluta en escaños gracias al sistema electoral que habían impuesto, con conocimiento de que los iba a sobrerrepresentar. UCD y AP consiguieron el 42 % de los votos, pero contaban con el 52 % de los asientos del Congreso de los Diputados.

La función más relevante que se atribuyó el nuevo Parlamento fue iniciar los trámites de aprobación de una nueva Constitución. Sin duda, en esta nueva etapa hubo entendimientos positivos, como se explicará, pero también aspectos cuestionables, propios de esa singular situación. En todo caso, los datos expuestos desmienten que el contexto que propició esos acuerdos institucionales se constituyera desde la igualdad: los dirigentes del posfranquismo llegaron a ese Parlamento desde una posición ventajosa.

Resulta incierto que las fuerzas políticas siempre actuaran de manera cooperativa bajo el liderazgo de Adolfo Suárez, con altruismo y desde una gran altura de miras. También ahí la situación fue problemática y cargada de conflictos de todo tipo. Suárez fue un protagonista indiscutible en todo este proceso y merece un reconocimiento específico. Su papel institucional puede valorarse sin enmascarar el conjunto de su trayectoria. Y puede analizarse sin tergiversar su figura hasta el extremo de simularse que hubo plena unidad hacia sus actuaciones durante esos años. En realidad, algunas simplificaciones no pretenden realzar la etapa como gobernante de Suárez, sino silenciar aspectos de gran relevancia de su mandato. A menudo, el propósito es orillar la complejidad de la Transición y disimular los conflictos entre las fuerzas políticas a lo largo de esa etapa.

Durante la dictadura, Suárez había sido procurador de las Cortes franquistas, gobernador civil de Segovia, director de RTVE y vicesecretario general del Movimiento Nacional. Su profundo conocimiento del régimen lo convirtió en un político idóneo para desmantelar las estructuras del

franquismo desde dentro. A pesar de esos orígenes, Suárez asumió después plenamente sus funciones como dirigente con concepciones democráticas. Lo demostró estirando al máximo el margen de la reforma y legalizando el PCE al captar con acierto que la democracia carecería de legitimidad sin su participación, lo cual le valió las iras de los sectores más inmovilistas y del Ejército. Lo demostró con su activa disposición al diálogo para forjar acuerdos con todas las fuerzas políticas en algunos momentos determinantes. Y, sobre todo, lo demostró cuando asumió que la democracia consistía principalmente en el cumplimiento de un mandato popular que intentó gestionar con aplomo, sin aceptar tutelas externas, aunque eso le generase agrios conflictos con los sectores más influyentes del país.

En algunos medios de la época a Suárez se le llamaba burlescamente «general Della Rovere». Se aludía a una de las principales películas del neorrealismo italiano, dirigida por Roberto Rossellini y protagonizada por Vittorio de Sica, que ganó el León de Oro de Venecia en 1959. Inspirada en hechos reales, en ella se contaba la historia de Bertone, un pícaro seductor y estafador de Génova, de considerables dotes teatrales, que en 1943 colaboraba con los nazis. A causa de sus tropelías, lo envían a prisión, pero allí le ofrecen un pacto: a cambio de su libertad, debe suplantar al general Della Rovere, un héroe de la Resistencia que ha sido asesinado por los alemanes, para sonsacar información comprometedora a los partisanos encarcelados. Sin embargo, al ir conociendo en profundidad el alcance de la represión, el falso general comienza a creerse su papel. Lo desempeña con credibilidad, gracias a su parecido físico, y empieza a arengar con valentía a los miembros de la Resistencia, hasta parecer de verdad Della Rovere. Tras negarse a delatar a sus compañeros, al final Bertone acaba siendo fusilado.

Los sarcasmos contra Adolfo Suárez aludían a su transformación en la medida en la que se iba creciendo con sus victorias en las urnas. La campaña contra él fue durísima cuando se atrevió a volar por sí mismo, sin las hipotecas iniciales que le habían marcado. Suárez optó progresivamente

por una gestión económica de carácter social y defendió una política internacional propia. Todo ello le pasó una elevada factura. Es un caso único en nuestra democracia: el de un presidente que se ve forzado a dimitir año y medio después de haber ganado unas elecciones.

Adolfo Suárez se acabó saliendo del guion programado de una Transición que se quería controlada y sin riesgos para la hoja de ruta establecida, avalada por los poderes económicos. Tras aprobarse la Constitución, la campaña orquestada en 1979 para derribar a Suárez procedió principalmente de los máximos dirigentes de la CEOE, con la implicación de algunos de los más destacados financieros del país, como ha señalado Roberto Muñoz Bolaños. Además, la operación recibió el apoyo de dirigentes de otros partidos, como AP o incluso del PSOE. Como explica Charles Powell, la CEOE se mostró implacablemente crítica con el programa económico de Suárez y sobre todo con su reforma fiscal, que hacía posible «cierta distribución de la riqueza a favor de los sectores sociales menos favorecidos». Autores como José García Abad, Jonathan Hopkin, Pilar Urbano y Silvia Alonso-Castrillo han acreditado que desde la CEOE se aportó financiación y se pagaron gastos para estimular la pérdida de apoyos a Suárez dentro de su propio partido. La virulencia de los ataques y la amplitud de sus ramificaciones llegaron a provocar que a Suárez le retiraran su respaldo buena parte de sus compañeros de la UCD. Además, el propio jefe de Estado empezó a distanciarse de Adolfo Suárez y a defender su destitución, como ha referido el historiador Roberto Muñoz Bolaños.

Ante la tenacidad de Suárez por mantener sus posturas y su negativa a dimitir, los implicados en esta campaña promovieron la llamada «solución Armada», por la cual el presidente del gobierno sería destituido con una moción de censura. La propuesta incluía que todos los sectores políticos críticos con Suárez apoyarían al general Alfonso Armada, un militar de máxima confianza del jefe de Estado y antiguo secretario general de la Casa del Rey, para que constituyera un gobierno de concentración con todos los

partidos. En dichas conversaciones no solo participaron parlamentarios populares, sino también dirigentes socialistas, como ha demostrado Jordi Gracia, al desvelar el contenido del informe que fue remitido a Felipe González por Enrique Múgica tras reunirse con el general Armada en Lleida. En ese encuentro se analizó la posibilidad de desalojar a Suárez con una moción de censura de esas características y Armada exploró el posible apoyo de los socialistas a ese gobierno de coalición.

Además, se hostigó seriamente a Suárez con la posibilidad de un golpe militar. La acumulación creciente de elementos de presión resultó irresistible, en especial al perder el sostén de buena parte de su grupo parlamentario, por lo que Adolfo Suárez acabó dimitiendo a finales de enero de 1981. Retumbó una frase muy elocuente en su discurso de despedida: «No quiero que el sistema democrático de convivencia sea, una vez más, un paréntesis en la historia de España». La dimisión de Suárez desactivó las operaciones políticas para sustituirlo. Sin embargo, solo tres semanas después estallaron las tensiones de las conjuras previas con el golpe de Estado del 23-F. Cuando el doctor Frankenstein crea su monstruo, después ya le resulta muy difícil pararlo.

La mayoría de las fuerzas políticas habían participado en las conversaciones anteriores, pero no intervinieron en la asonada militar, que les cogió por sorpresa. El general Armada no aceptó el recambio político de Suárez por Leopoldo Calvo-Sotelo como nuevo presidente del gobierno. Como especifica el Tribunal Supremo en los hechos probados de la sentencia del 23-F, fue Armada el principal organizador del golpe de Estado. El plan previsto era que el teniente coronel Antonio Tejero asaltara el Congreso, que el general Milans del Bosch se levantara en Valencia y que la División Acorazada Brunete tomara diversos puntos estratégicos de Madrid. Ante esa situación límite, el citado plan se completaría con la proposición del general Armada al rey para que lo designara presidente de un gobierno de concentración.

Alfonso Armada se presentó en el Congreso de los Diputados con la lista escrita de un gobierno de gran coalición presidido por él. Estaría formado por políticos y personalidades de distintos ámbitos, en los términos de las conversaciones que antes se habían mantenido sobre esa posible moción de censura, según consta en las actuaciones sumariales del proceso del 23-F. El rechazo categórico de Tejero a esa lista de gobierno frustró que se consumara el golpe de Armada y desbarató sus planes. Lo que Tejero pretendía era el retorno a una dictadura militar, en la línea de los sectores del posfranquismo que nunca aceptaron la democracia. El golpe de Estado se había urdido de manera precipitada, sin haberse atado bien los compromisos políticos entre los golpistas.

Sobre las implicaciones en el golpe del 23-F circulan aún numerosas opiniones. Sin embargo, todas las interpretaciones sobre las maniobras de los meses previos coinciden en que el objetivo central de la «solución Armada» (como operación política y sin golpe militar) era deponer a Adolfo Suárez, un presidente elegido democráticamente. En esta perspectiva sobre la irresponsabilidad de esas componendas políticas coinciden todos los autores que han analizado en profundidad el 23-F, como Roberto Muñoz Bolaños, Charles Powell, Javier Cercas, Gregorio Morán, Pilar Urbano o Jesús Palacios, entre otros. También hay coincidencia en la incómoda situación en la que quedaron quienes habían alentado de algún modo las expectativas del general Armada.

La situación era embarazosa para los dirigentes de casi todas las fuerzas políticas, gran parte de las élites económicas y el propio jefe de Estado por haber dado alas a la «solución Armada». En unos casos la culpabilidad se debía a haber animado activamente las maniobras políticas y en otros a no haberlas frenado por omisión negligente de tipo utilitario. Recordemos que un general tenía prohibido por ley participar en actividades partidistas. No obstante, las intrigas con este militar habían alcanzado niveles comprometedores o, al menos, muy peligrosos. Además, el desasosiego era

comprensible: Alfonso Armada fue condenado como golpista por ser el principal ideólogo del 23-F, tras haber llevado al Congreso de los Diputados una propuesta de gobierno con nombres de máxima relevancia en el ámbito político y económico. Una muestra de esa incomodidad puede constatarse en la declaración testifical del dirigente socialista Enrique Múgica en el juicio del 23-F, en el que manifestó que en el encuentro de Lleida se había limitado a hablar con Alfonso Armada del paro o de cuestiones locales, pero en ningún caso de una moción de censura contra Suárez. Esta declaración está en manifiesta contradicción con el informe que remitió el propio Múgica a Felipe González tras la reunión. Es una prueba más, entre tantas otras, de cómo se reescribió una parte de la historia del periodo transicional.

Por otro lado, en las operaciones contra Suárez también se pusieron de manifiesto las injerencias de sectores económicos muy movilizados, que seguían vinculados a los tecnócratas que habían dirigido el país en la etapa final del franquismo. Uno de los más destacados miembros de este grupo y antiguo ministro de la dictadura, Gregorio López-Bravo, había sido incluido en la terna al rey en la que finalmente fue nombrado Adolfo Suárez como presidente del gobierno. Durante los años siguientes López-Bravo fue propuesto una y otra vez para sustituirlo, y fue incluido en la lista de Armada. Por otro lado, en la lista de gobierno que el 23-F llevó Alfonso Armada al Congreso de los Diputados, el vicepresidente económico era José María López de Letona, otro reconocido tecnócrata y ex ministro de Franco, que había sido un hombre muy cercano a Carrero Blanco, como hemos indicado en el capítulo anterior. El ministro de Comercio de la lista del general Armada era el presidente de la CEOE, Carlos Ferrer Salat.

Una consecuencia directa de esa situación incómoda colectiva fue el silencio sobre las maniobras que hicieron caer a Suárez, una dimisión que en el relato oficial nunca se relaciona con los hechos que acabaron desembocando en el 23-F. El riesgo de involución militar llevó a un cierre

de filas de los partidos en defensa de la democracia y de la unidad política en lo esencial. Esos efectos se concretaron en cierto descenso en las formas del conflicto partidista y en un reforzamiento todavía más acentuado de las cúpulas dirigentes, aceptado por las bases de los partidos, a la vista de las circunstancias. A partir de ahí se impuso una consigna muy reiterada sobre las perfecciones de la Transición, sin la menor autocrítica sobre lo sucedido. Por otro lado, la corrupción nunca había sido un tema central en el debate público, pero las críticas sobre los abusos fraudulentos quedaron aún más excluidas de la agenda pública. Solo años después, a finales de los años ochenta, cuando la democracia estaba claramente estabilizada, empezó el fuego cruzado entre los partidos sobre los escándalos de corrupción. Como paradoja curiosa, Adolfo Suárez acabó siendo aclamado años después por quienes más habían contribuido a defenestrarlo, con olvido de las responsabilidades propias y de los intensos conflictos políticos de esa etapa. Fue una manera de reorientar con un relato amable lo que sucedió realmente en una Transición muy compleja, así como de consolidar unos acuerdos institucionales que resultaron intocables en los años posteriores.

Todas estas reflexiones nos parecen imprescindibles para entender las consecuencias que pasaremos a explicar sobre la corrupción durante los primeros años de democracia. Como se ha mostrado, la Transición tuvo sus dinámicas, sus intrigas y sus acuerdos. Casi todo se decidió desde arriba, sin apenas participación democrática de base. Todo ello llevó a forjar un acusado sentimiento de clase política, materializado a través de los numerosos pactos de élites dirigentes que se alcanzaron en determinados momentos, lo cual configuró un sistema de partidos muy verticalizados. Por otro lado, en el periodo transicional las partes no llegaron a la arena política parlamentaria en condiciones de igualdad, pues los líderes que procedían de la dictadura tuvieron un margen de maniobra bastante mayor para manejar el timón del proceso. Estas circunstancias dificultaron sensiblemente

cuestionar las prácticas corruptas del franquismo y regular frenos para los abusos de poder.

La gestión de los efectos del 23-F llevó a consolidar con intensidad lo pactado durante la Transición desde un discurso idealizado, que caracterizó este periodo como pacífico y de enorme concordia. Sin embargo, a pesar de los logros positivos de la Transición y del esfuerzo de consenso en algunos momentos decisivos, este periodo no fue exactamente un remanso de paz, ni de abnegación, ni de pactos siempre unánimes, en la línea de lo que se suele contar. La Transición no fue esa etapa idílica de cooperación política, carente de conspiraciones, en la que todos habrían trabajado en la misma dirección por el bien del país. Al contrario, fue una etapa enormemente problemática, plagada de paradojas, con fuertes intereses en conflicto.

Como puntualizó Santos Juliá, ha prevalecido en la memoria colectiva la idea de la Transición como un pacto continuado, pero en realidad los consensos abarcaron algo más de un año en todo el proceso. En la etapa inicial, el gobierno de Suárez impuso su hoja de ruta a una oposición democrática que tuvo que adaptarse a la situación. Los pactos de Estado se produjeron únicamente en el periodo comprendido entre las elecciones generales de junio de 1977 y la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978, aunque en este espacio de tiempo también hubo situaciones de bastante beligerancia. Como indica Emmanuel Rodríguez, lejos de la imagen de consenso que suele presentarse del proceso, «la discusión fue en estos meses abroncada y claramente partidista». El borrador constitucional fue sometido a miles de enmiendas y los conflictos fueron muy elevados, como se puede comprobar con un simple repaso a la hemeroteca. Finalmente, los grandes acuerdos se cerraron entre dos personas, Fernando Abril Martorell y Alfonso Guerra. Y, a partir de 1979, las batallas políticas fueron muy virulentas, con maniobras poco edificantes, hasta el clímax del 23 de febrero de 1981.

Constatar que este periodo no fue paradisíaco no supone ningún reproche, porque debemos dar por supuesto que la complejidad resulta inherente a las interacciones políticas y más aún a aquellas que deben afrontar situaciones transicionales muy difíciles. Sin duda, algunos acuerdos centrales de esa etapa fueron muy positivos. El reparo se dirige más bien a las pretensiones de enmascarar lo sucedido con la finalidad de que en el presente no se modifiquen los pactos institucionales alcanzados. No resulta admisible blindar lo acordado durante la Transición con el argumento de que consistió en un gran pacto igualitario, sin presiones externas y con una cooperación siempre ejemplar. La aceptación acrítica y en bloque de lo pactado en el periodo transicional dificulta entender lo que ocurrió realmente y su influencia en las décadas posteriores.

La Transición no fue exactamente como acuñó el discurso político oficial, pero eso no deslegitima de forma obligatoria sus resultados. Las consecuencias institucionales de ese periodo histórico pueden calificarse por sí mismas y no necesariamente por la forma en que se produjeron o por cómo se han contado. Más allá de esas cuestiones formales, los avances democráticos fueron de gran entidad y sería injusto minusvalorarlos. Sin embargo, una visión ecuánime de esa etapa nos permite afirmar que esos resultados también pueden someterse a crítica constructiva, una vez apartado el blindaje de sus lugares comunes. Si retiramos esa aura casi beatífica, resulta evidente que puede ser modificado aquello que se decidió hace varias décadas, en una situación muy excepcional, bajo el impulso de dirigentes que procedían de una dictadura y pudieron negociar desde una posición de ventaja, a través de un proceso que tuvo aspectos discutibles. En referencia al tema de este ensayo, deberíamos analizar críticamente lo que más afecta a la corrupción, como el sistema de partidos, las reglas electorales, la configuración del sistema institucional o la fragilidad de los controles sobre los abusos de poder. En consecuencia, resulta oportuno

valorar esos resultados institucionales y sus consecuencias en la presencia de la corrupción en la etapa democrática.

El elefante de las prácticas corruptas en la habitación

Al analizar las consecuencias de la Transición, debemos apreciar la consecución de mejoras sustanciales que lograron dejar atrás el andamiaje institucional del régimen anterior. Se consiguió instituir un sistema democrático con cierta rapidez, en un contexto en el que no era descartable un baño de sangre, que hubiera contado con precedentes históricos a los que imitar. Se pactó una Constitución que estableció un sistema de derechos fundamentales homologable a los estándares europeos. Se configuró un Estado de Derecho, con todo tipo de garantías procesales y mecanismos para salvaguardar la independencia judicial. En la actualidad el texto constitucional debería ser sometido a mejoras, pero en 1978 supuso un avance considerable.

El texto constitucional fue la base para consolidar en los años posteriores un sistema de derechos y libertades a gran distancia de lo que fue el franquismo. Además, en la sociedad se interiorizaron las concepciones a favor del pluralismo político, de la libertad de expresión o de las diversas formas de entender la familia. Resultan indudables las enormes transformaciones institucionales y sociales de carácter positivo que se produjeron a partir de la Transición, sin perjuicio de que actualmente existan insuficiencias que deberían ser corregidas. Como indica Alejandro Nieto, nuestra democracia no es perfecta y es de ilusos esperar que alguna vez llegue a serlo, porque ninguna lo es. La democracia representativa siempre es un sistema imperfecto de gobierno, pero dispone de mecanismos para impulsar su mejora.

Lo cierto es que nuestra democracia no guarda institucionalmente el menor parecido con la anterior dictadura de partido único, ni tampoco con la represión sistemática de las libertades que caracterizó al régimen anterior. Ahora bien, constatar la existencia de esos avances resulta compatible con la concurrencia de espacios de mejora en nuestro sistema democrático, en nuestro Estado de Derecho y en algunas materias de cierta relevancia. En el ámbito de la lucha contra la corrupción nuestra democracia debería progresar bastante para situarse al nivel de las sociedades democráticas más avanzadas en esta materia.

Los orígenes casi siempre aportan claves sobre los problemas. Como se ha indicado, el peso de una dictadura de gran longevidad y la forma en que se desarrolló el tránsito hacia el sistema democrático explican bastante sobre la corrupción de los años posteriores. Ahí podemos constatar una circunstancia de enorme relevancia: la inexistencia de ruptura democrática permitió que muchos cargos de la dictadura continuaran en las instituciones públicas cuando estas pasaron a ser democráticas. Era inevitable que gran parte de estos dirigentes llevaran consigo la cultura política del franquismo en la que se habían formado.

A partir de los datos aportados por la investigación de Lluc Salellas, nombre a nombre, se desprende que, de los cincuenta últimos ministros de Franco, la mitad continuaron en cargos políticos en la democracia; cerca de la otra mitad pasaron a ocupar puestos directivos en las principales empresas del país. Las Cortes democráticas constituidas tras las elecciones de junio de 1977 contaban con 110 parlamentarios que habían sido procuradores u otros cargos relevantes del franquismo. Una parte sustancial de los cargos de la dictadura se implicó con UCD, pero la mayoría se incorporó a la Alianza Popular de Manuel Fraga Iribarne, refundada años después como Partido Popular. Tras la muerte de Franco parecía que esta formación iba a ser mayoritaria, pues contaba con 180 procuradores de las últimas Cortes franquistas. De los siete fundadores de AP, seis habían sido

ministros de la dictadura y el séptimo había sido director general. Sin embargo, el partido de Fraga acabó siendo superado en la Transición por la figura más carismática de Adolfo Suárez y su mayor conexión con las expectativas del país en ese periodo.

Numerosos dirigentes políticos del franquismo también siguieron en ayuntamientos y diputaciones provinciales, o pasaron después a ocupar escaños en las instituciones autonómicas. Esa continuidad no afectó únicamente a los órganos representativos. Bastantes cargos de la dictadura fueron recolocados en los más diversos puestos en la Administración, en empresas públicas, en Patrimonio Nacional o en todo tipo de retiros privilegiados. Además, fueron disueltos el Movimiento Nacional, el partido único del franquismo, y los sindicatos verticales, la organización sindical-empresarial única, pero sus decenas de miles de empleados fueron absorbidos por la Administración pública, sin prueba selectiva alguna. Resultaba así inevitable que continuaran bastantes de los hábitos institucionales, las costumbres sociales y las prácticas anteriores en una Administración pública que tampoco sufrió cambios derivados de la llegada de la democracia, sin perjuicio de los que se abordaron en años posteriores. Estamos hablando de un tejido funcionarial acostumbrado a presenciar el peaje al poder o el amiguismo como forma de gestión.

Además, hubo otra circunstancia que facilitó esa falta de rechazo a las prácticas de la dictadura. Entre los dirigentes de la Transición se fraguó un pacto implícito de silencio sobre el pasado de los dirigentes del franquismo e incluso cierto blanqueamiento de un régimen especialmente autoritario, represivo y corrupto. Fraga Iribarne acostumbraba a repetir frases como «Franco pasará a la historia por el conjunto de su obra y al tiempo me remito para que su figura sea honrada en toda su grandeza», sin que desentonaran en el contexto de aquellos años.

En esos primeros tiempos de democracia los eufemismos eran constantes cuando se aludía a la dictadura. No se ejerció una crítica rigurosa a las

prácticas del franquismo y menos aún hubo una exigencia de responsabilidades desde presupuestos democráticos. No se cuestionó la enorme violencia institucional del régimen anterior, ni tampoco los asesinatos, las torturas, los encarcelamientos o las restantes violaciones de los derechos humanos. Ni en las instituciones representativas ni en los principales medios se hablaba apenas de los crímenes de la dictadura, a pesar de que entonces eran muy recientes. Las circunstancias de la Transición explican ese silencio, que se acabó concretando en pasar de la Ley de Amnistía a una ley no escrita de amnesia. Lógicamente, los numerosos dirigentes políticos que habían ocupado cargos durante el franquismo no iban a impugnar el régimen en el que habían participado. Y, correlativamente, si aquella dictadura era calificada como corrupta o criminal, para los partidos de la oposición democrática era difícil justificar por qué se había admitido que los políticos del franquismo continuaran en las instituciones.

En ningún momento se pensó durante la Transición en investigar la corrupción masiva de la dictadura. De hecho, incluso acciones meramente civiles, como la reivindicación pública del pazo de Meirás, no se ejercieron hasta cuarenta años después de la muerte de Franco. No hubo un cuestionamiento institucional de la dictadura hasta que comenzaron las primeras políticas sobre memoria democrática con los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero a partir de 2004. Las dinámicas del periodo transicional implicaban guardar silencio sobre el pasado franquista del país. Y, posteriormente, la Transición se cerró con otro pacto de silencio sobre sus propios aspectos más discutibles, como se ha indicado. Hubo todo un conjunto de sobreentendidos para materializar la gestión del olvido. En esos años iniciales de la democracia no era correcto hablar del franquismo y de la Transición solo se podían decir cosas buenas. En el discurso político oficial las lógicas complejidades de una etapa difícil quedaron reducidas a un periodo bañado en almíbar, plagado de perfecciones y de actitudes

modélicas. Como indica Gregorio Morán, durante años decir verdades sobre la Transición fue considerado desestabilizador de la democracia.

Los reproches empezaron bastantes años después, a partir de obras muy críticas con el periodo transicional, como las de Ferran Gallego, Juan Carlos Monedero o Emmanuel Rodríguez. La revisión de aquella etapa despertó una especie de mala conciencia en los dirigentes de la oposición democrática que habían protagonizado la Transición. Algunos ataques a su actuación quizás fueron desproporcionados y todavía los cerraron más en su defensa de lo sucedido en aquellos años. Algunos líderes políticos de la Transición reinventaron sus propias declaraciones de la época, como ha evidenciado con documentos Ignacio Sánchez-Cuenca. En lugar de aceptarse que los dirigentes del antifranquismo no pudieron llegar más lejos por la fortaleza del régimen, en algunos casos se produjo la exageración de las conquistas democráticas conseguidas. También llegó a exhibirse un papel glorioso de patriotismo desde la altura de miras, con la alegación de acuerdos igualitarios que no existieron en la primera fase de la Transición, tal como ha señalado Sánchez-Cuenca.

Por otro lado, era previsible que bastantes políticos que habían participado en los organismos de la dictadura pudieran presentar dificultades para modificar sus concepciones anteriores sobre la corrupción. En cambio, en ese terreno constituía una incógnita el comportamiento de los nuevos gobernantes que procedían del antifranquismo. Hoy sabemos que una gran parte de la nueva clase política se adaptó sin demasiados complejos a las costumbres precedentes. La falta de cultura democrática en el país y el ambiente en el que se habían educado estos dirigentes debieron ser decisivos. Por razones obvias, los cargos que procedían del franquismo carecían de experiencias de gestión democrática, imposibles en un régimen sin separación de poderes, ni prensa libre ni pluralismo político. Sin embargo, tampoco los cuadros de los otros partidos contaban con rodaje democrático. No tenían referencias propias de ética pública en la gestión de

las instituciones. Se habían educado igualmente en el contexto de una dictadura y en organizaciones obligadas a operar en la clandestinidad, con estructuras de partido muy jerarquizadas y escasa democracia interna.

Por eso la Transición estuvo salpicada de intrigas, maniobras y conspiraciones. Fue un pacto entre élites políticas, sin apenas participación o debate interno de las bases sociales. Los acuerdos principales del periodo transicional fueron negociados y decididos por muy pocas personas. Como se ha indicado, resulta conocido que buena parte de los artículos de la Constitución fueron pactados entre Fernando Abril Martorell, entonces vicepresidente del gobierno, y el dirigente socialista Alfonso Guerra, en largas cenas en reservados de restaurantes madrileños, en los llamados «pactos del mantel», en los que se negociaba hasta altas horas de la madrugada. Algunos protagonistas de aquellos tiempos, como José María Maravall, han admitido que en aquellas circunstancias singulares la construcción de un orden democrático nuevo acabó implicando «el monopolio de la política por una élite partidista», lo cual llevó a conformar cierta desmovilización ciudadana a nivel general. Estas carencias quedaron reflejadas en la Constitución, a pesar de las virtudes del articulado que se aprobó finalmente.

El texto constitucional apenas reguló mecanismos de participación democrática y de control ciudadano, aspectos muy relevantes en la prevención de la corrupción. Como ya detectó en su tiempo John Stuart Mill, una sociedad poco participativa en temas públicos es más insensible a la corrupción. Además, el secretismo de bastantes actuaciones del periodo transicional aportó efectividad, pero fue muy negativo para construir una pedagogía democrática ciudadana. En la misma línea, los líderes de la Transición pactaron un sistema de partidos con serias insuficiencias de funcionamiento interno democrático. Además, se asignó a sus órganos directivos unas potestades enormes sobre la militancia. Ese control por parte de las cúpulas quedó reforzado con un sistema electoral de

candidaturas cerradas y bloqueadas. Como se explicará en la segunda parte de este libro, este sistema de partidos fue determinante para la continuidad de la corrupción, con las discontinuidades propias del nuevo pluripartidismo.

Asimismo, no hubo alteraciones en la esfera económica con el tránsito de la dictadura a la democracia. Los mismos sectores empresariales que se movieron como peces en el agua durante el franquismo continuaron en posiciones preponderantes en la nueva sociedad democrática. Como se ha indicado, las prácticas amiguistas estaban muy incrustadas en las instituciones, porque esa había sido la forma habitual de relacionarse con el poder político. Los usos empresariales tampoco se modifican de la noche a la mañana. De hecho, si no hay incentivos para el cambio y límites para evitar corruptelas, esos hábitos pueden mantenerse de manera indefinida.

También costó bastante modificar las concepciones del franquismo sobre el sistema judicial. El régimen anterior no veía a la judicatura propiamente como un poder del Estado, sino como un instrumento subordinado y al servicio del régimen. La democracia configuró de forma muy distinta la separación de poderes, pero hubo concepciones del nuevo poder político que no fueron muy lejanas a las del régimen anterior, en el sentido de pretender dirigir el poder judicial y no aceptar que este fuera un espacio de control de los otros poderes estatales. La infradotación de medios de la justicia fue una muestra más de esa visión subalterna del poder judicial. Además, los jueces habían asumido con docilidad esa función subordinada en una dictadura que duró varias décadas. Como ha señalado el fiscal José María Mena, en los primeros años de democracia la judicatura aún no había incorporado mentalmente el mandato de ser un contrapoder, ni tampoco mostró apenas voluntad de serlo a través de una actitud firme contra la corrupción. La legislación también tardó bastante en aportar instrumentos suficientes para ello, como indicaremos más adelante. Estas situaciones fueron mejorando progresivamente, pero lo cierto es que la Transición y los

primeros años de democracia no configuraron un poder judicial fuerte para actuar contra las tramas corruptas.

Estas dinámicas permitieron la continuidad de las prácticas vinculadas a la corrupción. La nueva democracia incorporó sobre el papel contrapesos, espacios de vigilancia y controles internos al poder, pero en la práctica eran de una debilidad extrema. En este ámbito el desarrollo institucional de nuestro sistema democrático fue insuficiente. Por eso continuaron las prácticas fraudulentas y se adaptaron con facilidad a la nueva situación política. Esta perspectiva se puede confirmar con los casos concretos de corrupción que se expondrán a continuación, pero también con voces especialmente autorizadas.

El coautor de *Por qué fracasan los países*, Daron Acemoglu, ha puesto de manifiesto la continuidad de determinadas dinámicas de la dictadura en la democracia española. Como explica este destacado profesor de Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts, la Transición generó aportaciones positivas, pero tuvo insuficiencias relevantes, pues no se depuraron elementos y maneras de actuar del régimen anterior. En este ámbito, señala la continuidad de los cargos de la dictadura en la nueva democracia. Según Acemoglu, «la corrupción es la última herencia del franquismo», al haberse mantenido connivencias y cercanías entre empresarios y políticos, como consecuencia de no haberse vertebrado instituciones suficientemente inclusivas. Este autor considera que todo ello posibilitó en España la acción de determinadas élites extractivas, que siguieron concibiendo sus relaciones con los políticos como una forma de hacer negocios, al igual que ocurrió durante el franquismo.

Esta visión también ha sido expresada por los historiadores especializados en materia de corrupción. Resulta muy relevante la valoración de Francisco Comín, quizás el mayor experto en España en historia del presupuesto público. Según este autor, la corrupción del franquismo «enraizó de tal manera en las élites y la población que dejó

graves secuelas en el comportamiento de los partidos políticos, los empresarios y la ciudadanía que explican la corrupción de la democracia actual». Comín explica que la corrupción generalizada del franquismo tuvo hondas repercusiones aún presentes en nuestra democracia, a causa del altísimo nivel de degradación que aportaba el régimen anterior y de que la Transición implicó un pacto en el que gran parte de las élites de la dictadura se aseguraron su continuidad en los espacios de poder. En términos similares se han pronunciado Borja de Riquer, Gemma Rubí y Lluís Ferran Toledano, destacados promotores de la historiografía de la corrupción en nuestro país. Estos historiadores han señalado que durante la Transición no hubo voluntad política de erradicar la corrupción procedente del franquismo. Según estos autores, «se trata de una herencia inmoral que quizás explica por qué en la sociedad española ha arraigado tanto una cultura política indulgente y comprensiva con la corrupción».

También resulta muy relevante la mirada de Javier Pradera, un testigo de excepción de los hechos, pues pudo verlos desde una perspectiva privilegiada en forma de mirador periodístico del más alto nivel. Pradera fue editorialista y jefe de opinión de *El País* durante la Transición y los primeros años de la democracia. Ha sido uno de los periodistas más influyentes de nuestra historia reciente. A lo largo de la dictadura fue detenido en diversas ocasiones por sus actividades antifranquistas. En 1994 escribió el libro *Corrupción y política. Los costes de la democracia*, que no fue publicado hasta 2014, veinte años después y cuando el periodista ya había fallecido. Javier Pradera señala en esa obra póstuma que el franquismo permitió a todo tipo de corruptos amasar y consolidar grandes fortunas sin riesgo. Entre ellos, a ministros, mandos militares, jerarcas del Movimiento, directores generales, alcaldes, jefes de sindicatos o presidentes de empresas públicas de la dictadura. Sin embargo, según Pradera, «la amnistía penal y la amnesia política han otorgado una doble impunidad a esas pasadas utilizaciones del poder público en beneficio privado». Pradera

afirma que la Transición borró la memoria política de la corrupción del franquismo, porque en los primeros años de democracia cualquiera que investigara sobre esas fortunas «sería acusado de violar el tabú sobre el que ha sido construida la monarquía parlamentaria».

El periodista defiende la Transición en ese libro y en otros textos, al argumentar que no había mejores alternativas en esas circunstancias. Sin embargo, Javier Pradera lamenta la huella importantísima que dejó en nuestro sistema democrático el olvido de la corrupción del franquismo y la ausencia de exigencia de responsabilidades. Considera que fue una de las secuelas inevitables del tránsito desde la dictadura a la democracia, un coste necesario para que el cambio fuera incruento y consensuado. Javier Pradera destaca que el trayecto desde un régimen cerrado y autoritario a un sistema abierto y democrático fue administrado por un reducido número de personas, por las circunstancias en las que tuvo lugar la Transición. Esta realidad habría condicionado todo el desarrollo posterior de la democracia, hasta el extremo de generar una baja participación política que está relacionada con los problemas de la corrupción.

Por otro lado, como muestra de la continuidad con las prácticas anteriores, Pradera sostiene que «la llegada de los socialistas al poder en 1982 produjo en estos nuevos ocupantes del Estado el deslumbramiento de descubrir los privilegios situados a su alcance». Según este autor, los nuevos inquilinos «entraron en ese palacio encantado como visitantes de Disneylandia, dispuestos a montar en todos los carruseles y a jugar con todas las máquinas». Como ejemplo de ese uso indebido de privilegios disfrutados con la misma soltura que sus predecesores, Javier Pradera destaca la utilización del *Azor*, yate oficial de recreo de Franco, por parte de Felipe González durante las vacaciones, pues «desempeñó la función simbólica de dar la señal de partida para la indiscriminada utilización de los bienes posicionales del Estado por parte de los altos cargos».

Según este destacado periodista, en bastantes casos existió un afán de emular a sus predecesores, con la concepción subliminal de que, si los mandatarios del franquismo se habían aprovechado de sus cargos, ahora los gobernantes democráticos habían conquistado el derecho a usar los espacios del poder. Debemos añadir que los años ochenta fueron una década de importante crecimiento económico y de notable ampliación institucional. Como señala Pradera, esta circunstancia facilitó la incorporación de nuevos cuadros de partido y de gestión pública, a menudo con escasas convicciones ideológicas, que se adaptaron al sentir general que existía en las Administraciones, muy condicionado por los abusos de poder que se habían ejercido durante la dictadura.

Las dinámicas de la Transición impidieron cortar con la corrupción de la dictadura. Y, posteriormente, la evolución de los acontecimientos dificultó cuestionar algunos acuerdos de la Transición. El discurso oficial repetía sin cesar que todo había ido muy bien y que era preferible no tocar nada. Además, la configuración institucional y el específico sistema de partidos generaron situaciones ventajosas para los principales dirigentes de la nueva clase política democrática que había surgido. Como se ha indicado, y en relación con la lucha contra las prácticas corruptas, algunas renuncias de los dirigentes de la oposición democrática durante la Transición son comprensibles, a causa de la correlación de fuerzas existente, más allá de los errores puntuales que pudieran haber cometido. Sin embargo, esa comprensión resulta compatible con una perspectiva bastante más crítica hacia las actuaciones de los gobernantes durante los primeros años de democracia y los siguientes. Como se explicará, gran parte de lo que no fue resuelto en el periodo transicional podría haberse corregido con posterioridad. Hubo un margen de maniobra más que suficiente para acometer reformas y han transcurrido ya más de cuarenta años sin apenas alteraciones de nuestra estructura institucional.

Atribuir la culpa de todos los problemas actuales a las debilidades de la Transición es dialécticamente cómodo e intelectualmente perezoso, porque implica ignorar el desarrollo ulterior de lo acordado, como apunta con razón Joaquín Estefanía. Al mismo tiempo, diseccionar el pasado nos sirve para entender la consolidación estructural de las prácticas corruptas y las dificultades para erradicarlas, tras muchas décadas de malos ejemplos. Comprender el pasado debe ser una herramienta para solventar los problemas en el presente, a partir de las pertinentes reformas de nuestro entramado institucional.

Como sabía Baudelaire, el mejor truco del diablo es convencernos de que no existe. Los dirigentes de la Transición se esforzaron en comportarse como si la corrupción del franquismo no hubiera existido y la propia dictadura quedó en una especie de nebulosa. Si no había más remedio que nombrar a Franco, se afirmaba que el régimen anterior no había sido tan dañino o que ya había pasado a la historia. Con la democracia todo iba a ser positivo. Hoy sabemos que el diablo nos estaba engañando y que la corrupción siguió estando muy presente en nuestro país.

La corrupción que permaneció en las instituciones democráticas

Luis Roldán protagonizó el escándalo de corrupción más conocido de esos años. El aparatoso impacto del caso se agravó aún más con la novelesca fuga que emprendió en 1994 y con las extrañas circunstancias de su detención y entrega a España desde Tailandia, tras casi un año en paradero desconocido. El episodio provocó la dimisión del ministro del Interior, Antoni Asunción, y dejó en una situación muy difícil al presidente del gobierno, Felipe González. Mientras estaba escondido en París, Roldán accedió a ser entrevistado por dos periodistas de *El Mundo* y aseguró que él hizo lo mismo que hacían otros y que estaba dispuesto a tirar de la manta. La escena fue recogida años después en la película *El hombre de las mil*

caras, de Alberto Rodríguez, en referencia a Francisco Paesa, el espía que le ayudó a ocultarse. El rostro del prófugo en la pantalla reflejaba la sorpresa de que se le aplicara un trato desigual y no se le dejara robar como hacían otros en un contexto de corrupción generalizada.

Roldán se aprovechó de la construcción de decenas de casas-cuartel de la Benemérita por todo el país durante los años ochenta y principios de los noventa para perpetrar constantes corruptelas y exigir cuantiosas mordidas a los constructores. Según la sentencia, abusó de su cargo de director general de la Guardia Civil «para enriquecerse de manera totalmente ilícita y delictiva». En total obtuvo por estos sobornos 1.800 millones de pesetas, que logró ocultar en España y Suiza a través de instrumentos de ingeniería financiera.

Además, también se apropió de 435 millones de pesetas de los fondos reservados del Ministerio del Interior que logró desviar a sus cuentas. Se trataba de partidas destinadas a la prevención de la delincuencia y a la lucha antiterrorista, sin apenas control externo. El tribunal también consideró probado que Roldán practicó una estafa bastante llamativa. Ofreció unos servicios de seguridad y contravigilancia a los empresarios que estaban construyendo la autovía de Leizarán. Esos servicios de protección nunca se llevaron a cabo, pero Roldán simuló su realización y cobró a los constructores 85 millones de pesetas. Roldán fue condenado a treinta y un años de prisión por cohecho, malversación, estafa, falsedad documental y cinco delitos fiscales. También fue condenado a pagar una multa de 1.600 millones de pesetas y a indemnizar a la Hacienda Pública con más de 957 millones de pesetas. La mayor parte del dinero nunca fue recuperado.

El caso Roldán fue el más impactante de los primeros años de democracia. Pero hubo muchos otros que provocaron un goteo de dimisiones de miembros de los gobiernos de Felipe González. Se produjeron numerosos casos de corrupción que también sacudieron a las instituciones autonómicas y locales del país. Lo podemos comprobar con

algunas pinceladas sobre las causas judiciales más destacadas de esa etapa. Al valorar dichos asuntos, nos referiremos a los hechos probados de las sentencias y a otras apreciaciones de los tribunales.

El caso Juan Guerra también acaparó portadas y despertó un enorme ruido mediático. Acabó provocando la dimisión de su hermano y vicepresidente del gobierno, Alfonso Guerra. En 1989 el alcalde del municipio gaditano de Barbate anunció en un pleno que se había logrado desbloquear un proyecto urbanístico de carácter turístico, paralizado durante dos años, al haber mostrado interés Juan Guerra en esa operación. A partir de ahí, se destaparon numerosas actuaciones del hermano del vicepresidente en multitud de ayuntamientos durante los años ochenta. Se sucedieron las investigaciones periodísticas en las que se informaba sobre el notable incremento patrimonial de alguien a quien se calificaba como un conseguidor de lucrativos negocios a través de operaciones económicas rápidas, gracias a sus relaciones políticas privilegiadas. Tras la presentación de varias denuncias, se acabó imputando por un rosario de delitos a Juan Guerra en diversos procedimientos. Finalmente fue condenado por prevaricación a seis años de inhabilitación y en otra causa a dos años de prisión por fraude fiscal.

En los hechos probados de las sentencias se indica que Juan Guerra fue contratado en 1982 por el PSOE como asistente de su hermano Alfonso Guerra. Poco después ocupó un despacho en la delegación del gobierno de Sevilla, en la zona noble de las dependencias, sin ningún acuerdo expreso ni habilitación para ello, a pesar de que no era funcionario de ese organismo. Desde allí desplegó una frenética actividad para favorecer todo tipo de transacciones especulativas y operaciones inmobiliarias en ayuntamientos y otros organismos públicos. El libro de visitas de la delegación del gobierno registró centenares de reuniones con empresas constructoras y las más diversas entidades. En la causa en la que fue condenado por prevaricación, la sentencia declaró probado que Juan Guerra adquirió dos fincas en Alcalá

de Guadaira (Sevilla) a bajo precio, al estar radicadas en zona no edificable por decisión municipal. Y, al mismo tiempo, se concertó con el alcalde socialista y varios concejales del ayuntamiento para que poco después se recalificara de manera ilegal la zona y se convirtiera en urbanizable, lo cual revalorizaba enormemente las parcelas.

Además, la Audiencia Provincial de Sevilla también condenó al principio a Juan Guerra a un año y medio de prisión por usurpación de funciones públicas, a causa del uso indebido del citado despacho. Sin embargo, la sentencia fue revocada por el Tribunal Supremo, al considerar que el uso de un espacio institucional no implicaba necesariamente que Juan Guerra hubiera ejercido de forma fraudulenta funciones públicas, ya que sus actividades como mediador en los más diversos negocios eran de carácter privado. Debemos añadir que fueron archivadas las restantes causas contra Juan Guerra por favorecer todo tipo de negocios privados, al no estar tipificado penalmente el tráfico de influencias. Precisamente este delito se introdujo en el Código Penal en 1991, a partir del escándalo de las actividades como conseguidor de Juan Guerra. La otra consecuencia de este caso fue la dimisión en 1991 de su hermano Alfonso Guerra como vicepresidente del gobierno.

Posteriormente dimitió el ministro de Agricultura, Vicente Albero. En 1994 se estaba realizando una investigación por falsedad documental y delito fiscal contra el gobernador del Banco de España, Mariano Rubio, y el financiero Manuel de la Concha. En el registro del despacho de este último se constató que Albero había efectuado inversiones por valor de 20 millones de pesetas, a través del citado financiero, con dinero no declarado a la Agencia Tributaria. Al hacerse pública esta información, el ministro renunció a su cargo.

Esta dimisión se explica también por el considerable revuelo que generó la mencionada investigación, a causa de la imputación e ingreso en prisión provisional de Mariano Rubio por actividades llevadas a cabo cuando era

gobernador del Banco de España, cargo que desempeñó entre 1984 y 1992. Este organismo público había concedido un elevado crédito de más de 5.000 millones de pesetas al banco de inversiones Ibercorp, a pesar de las advertencias expresas de los inspectores de la entidad oficial de que esa sociedad estaba cometiendo serias irregularidades. La investigación demostró que Mariano Rubio disponía de una cuenta secreta con inversiones en Ibercorp, no declarada a Hacienda, por importe de 130 millones de pesetas. La inversión la había gestionado el financiero impulsor de Ibercorp, Manuel de la Concha, que mantenía una relación muy estrecha con Rubio. Además, las irregularidades en la gestión del financiero habrían beneficiado con sustanciosas ganancias a Mariano Rubio y a Miguel Boyer, ex ministro de Economía, pero a la vez habrían hecho perder cantidades considerables a los inversionistas de la entidad. Por los hechos relacionados con la citada cuenta opaca fueron acusados por falsedad documental Manuel de la Concha y Mariano Rubio. El ex gobernador del Banco de España falleció antes de que se dictara sentencia y el financiero fue condenado a seis años de prisión.

Ante la gravedad de estos hechos, se constituyó en 1994 una comisión parlamentaria de investigación para analizar la actuación del ex gobernador del Banco de España. Sus conclusiones fueron ratificadas por el Congreso de los Diputados. En ellas se declaraba que, durante su etapa como gobernador, Mariano Rubio había utilizado información privilegiada en operaciones privadas, a través de las cuales habría obtenido un enriquecimiento ilícito, con incumplimiento de sus obligaciones fiscales y de declaración de sus bienes. Estos hechos provocaron la dimisión como portavoz del grupo parlamentario socialista de Carlos Solchaga, ex ministro de Economía, ante la acusación política de haber encubierto como titular del ministerio las actuaciones fraudulentas de Mariano Rubio, por su cercanía personal con el ex gobernador.

En el caso AVE, en el contexto de la posible financiación ilegal del PSOE a través de un entramado societario, se investigaron presuntos sobornos para adjudicar las obras de determinados tramos del tren de alta velocidad. El escándalo provocó en 1992 la dimisión del ministro de Sanidad, Julián García Valverde, que había sido presidente de RENFE cuando se realizaron esas adjudicaciones. Volveremos más adelante sobre este tema.

En el caso de los fondos reservados se declaró probado que altos cargos del Ministerio del Interior se apropiaron de 645 millones de pesetas (3,8 millones de euros) entre 1984 y 1993. El secretario de Estado para la Seguridad, Rafael Vera, fue condenado a siete años de prisión por un delito continuado de malversación de caudales públicos, por haberse apropiado personalmente de 141 millones de pesetas. También fueron condenados por el mismo delito el director general de la Policía, José María Rodríguez Colorado, a seis años de cárcel por la apropiación de 89 millones de pesetas; y el director general de Seguridad, Julián Sancristóbal, a cuatro años de prisión por haberse apropiado de 130 millones de pesetas. La sentencia destaca que se sustraía el dinero para el enriquecimiento personal de los altos cargos del Ministerio del Interior, gracias a la existencia de unas partidas presupuestarias reservadas que no contaban con controles externos. Anteriormente, Rafael Vera, Julián Sancristóbal y otros cargos de Interior, entre ellos el ex ministro José Barrionuevo, ya habían sido condenados por malversación y detención ilegal, por actos de terrorismo de Estado, en el caso del secuestro de Segundo Marey.

Las Administraciones autonómicas eran de nueva creación. Esa *tabula rasa* permitía construir desde cero todo ese entramado institucional. En teoría, eso facilitaba no repetir el amiguismo, el enriquecimiento personal y el abuso de poder que se había instalado desde décadas atrás en otras instituciones. Sin embargo, como podemos constatar con bastantes casos que llegan hasta la actualidad, las prácticas corruptas se extendieron

rápidamente a los nuevos organismos autonómicos. Los hábitos formaban parte del contexto social y de la normalización del fraude desde el pasado. Y, sobre todo, esas dinámicas quedaron allanadas por la omisión de medidas institucionales contra las prácticas corruptas durante la Transición y los años posteriores.

El presidente autonómico de Navarra, Gabriel Urralburu, fue condenado por cohecho a cuatro años de prisión por realizar en los años ochenta numerosas adjudicaciones fraudulentas de obras públicas a cambio de sobornos. Según los hechos probados de la sentencia, para cometer esos delitos Urralburu se concertó con su consejero de Obras Públicas, Antonio Aragón, con Luis Roldán (ex delegado del gobierno en esa comunidad autónoma) y con el testaferro Jorge Esparza. Todos ellos fueron condenados, al igual que las esposas de los dos cargos autonómicos. La trama camufló el dinero obtenido a través de empresas instrumentales y de la adquisición de inmuebles a nombre de estas sociedades. Al igual que en el caso Roldán, las mordidas fueron pagadas por algunas de las principales constructoras del país, como Huarte, Obrascon, Agroman, FOCSA o Laín, y ascendieron al menos a 770 millones de pesetas.

La ausencia de perspectiva moral afectaba a casos de corrupción de enorme trascendencia, pero también a concepciones sobre el uso y el abuso del poder de relevancia menor, al menos aparentemente. Un sillón acabó en 1995 con la carrera política del socialista José Marco, presidente del gobierno autonómico de Aragón. La Audiencia Provincial de Zaragoza lo condenó a trece meses de prisión por los delitos de falsedad documental y malversación de caudales públicos. La sentencia declaró probado que en 1990 Marco encargó a una empresa de muebles que instalara en su domicilio particular un sillón, fabricado en cuero y con madera de haya. Para el pago habría señalado a la empresa que facturase su precio por importe de 77.797 pesetas a la Diputación de Zaragoza, que entonces

presidía el propio Marco. La indicación incluía que el concepto de la factura fuese la reparación de varias sillas de una oficina de ese organismo público.

El amiguismo se extendió por todo tipo de organismos autonómicos. En Andalucía el caso de las tragaperras llevó a la condena de Manuel Cortés, director general del Juego de la Junta, por prevaricación y por un delito de maquinación para alterar el precio de las cosas. También fue condenado por los mismos delitos Francisco Morillo, delegado de la Consejería de Gobernación. La sentencia considera probado que en 1987 dos empresarios constituyeron una sociedad para la explotación de juegos, sin ninguna experiencia previa en el sector. Contaban con información privilegiada de autoridades autonómicas de que el sector se iba a liberalizar parcialmente, lo cual les permitiría obtener cuantiosos beneficios. Esta empresa adquirió 375 máquinas tragaperras, cantidad que multiplicaba por más de diez el máximo que podían almacenar según la normativa aplicable. Los dos cargos de la Junta de Andalucía lograron modificar la denegación inicial de la licencia para todas estas máquinas y consiguieron su autorización. Poco después, tras la liberalización del sector, los empresarios vendieron las 375 máquinas por un importe que triplicaba el precio de compra, con lo que obtuvieron «importantes y rápidas ganancias», según la sentencia.

Por otro lado, las obras públicas fueron objeto de numerosas investigaciones, como la del caso Ollero. Todo comenzó en 1992 con la detención de Jorge Ollero cuando portaba un maletín con 22 millones de pesetas en metálico. Se trataba del hermano del director general de Carreteras de la Junta de Andalucía, el socialista Manuel Ollero. La investigación se centró en el posible pago de sobornos por la adjudicación de la construcción de la carretera Salinas-Las Pedrizas. La Audiencia Provincial de Sevilla dictó sentencia en la que declaró como hechos probados que las obras se habían adjudicado a la constructora OCISA de manera irregular y a través de información reservada. El tribunal indicó que esta empresa había abonado al menos una comisión de 53 millones de

pesetas a cambio de la adjudicación de la obra. La resolución judicial condenó al director general de Carreteras, Manuel Ollero, a un año de suspensión de cargo público por revelación de secretos. También condenó a su hermano Jorge Ollero por tráfico de influencias a tres meses de arresto mayor, mientras que los dos directivos de la constructora fueron condenados por cohecho y falsedad documental. La sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo.

Sin embargo, posteriormente el Tribunal Constitucional anuló las escuchas telefónicas que fundamentaban la condena. El juicio tuvo que repetirse y la Audiencia Provincial de Sevilla acordó la absolución. La sentencia explicó que sin las grabaciones telefónicas no había prueba de cargo suficiente para un fallo condenatorio. En dicha resolución el tribunal también manifestó que «extraña y rechina para el ciudadano medio que una empresa con el volumen de facturación y de ejecución de obras de OCISA, tenga esas cajas de dinero en efectivo» con decenas de millones de pesetas para realizar pagos ordinarios.

Las relaciones con los medios de comunicación incorporaron problemas novedosos, distintos de los de la dictadura. En 1984 se produjo la dimisión de Andrés Hernández Ros, presidente socialista de la Región de Murcia, tras ser acusado de intentar sobornar a dos periodistas del diario *La Verdad*. Según informó el propio medio, el secretario regional de Finanzas del PSOE y concejal del ayuntamiento murciano, Francisco Serrano, habría ofrecido 2 millones de pesetas a los periodistas para que dieran un tratamiento periodístico favorable al presidente autonómico. Los periodistas presentaron una denuncia ante el juzgado de guardia, en la que alegaban haber recibido a cuenta un pago parcial de medio millón de pesetas. La denuncia fue archivada, al no poder ser calificada como cohecho, dado que los redactores no eran funcionarios públicos, pero Serrano acabó siendo expulsado del partido.

El empleo abusivo del poder también fue patente desde el principio en los órganos autonómicos. Juan Hormaechea fue condenado por malversación y prevaricación por diversas actuaciones realizadas cuando era presidente de Cantabria y máximo dirigente del PP en la región. Los hechos probados de la sentencia indican que en 1988 adjudicó directamente a una empresa la elaboración y colocación de carteles en obras públicas, sin respetar los procedimientos legales ni tramitar ningún tipo de concurso. La contratación incurrió en otras irregularidades. En total los pagos formalizados con dicha empresa ascendieron a más de 246 millones de pesetas. Se daba la circunstancia de que el presidente cántabro conocía al empresario adjudicatario, pues este había ejecutado obras años atrás en el ayuntamiento de Santander. Hormaechea había sido concejal franquista de la ciudad en los años finales de la dictadura y también alcalde entre 1977 y 1979.

Por otro lado, la resolución judicial también indica que Juan Hormaechea malversó dinero público con multitud de anuncios en prensa en los que atacaba e insultaba a sus adversarios. Entre otros muchos improperios, en esas páginas abonadas por el gobierno cántabro se dirigía a un sindicalista de UGT diciéndole que era «más simple que la maquinaria de un sonajero» o calificaba al dirigente regionalista Miguel Ángel Revilla como «ladino, artero y miserable», con el añadido de que «su aspecto es de sucio, como son sus ideas». En todo caso, resulta relevante recordar que Hormaechea no llegó a ingresar en prisión. Tras la primera condena fue indultado por el gobierno de Felipe González; el Tribunal Constitucional ordenó repetir el juicio y, después de la segunda condena, fue indultado por el gobierno de José María Aznar.

Al margen de la condena, el estilo bronco de Hormaechea quedó plasmado en un incidente muy sonado en un bar en el que vertió graves insultos ante varios periodistas contra dirigentes de su propio partido, tras cantar con el brazo derecho en alto la canción *Montañas nevadas* de

Falange y alardear de mantener en Santander la estatua de Franco. Según publicó *El Diario Montañés*, a Aznar lo llamó «Charlotín», de Fraga dijo que era un «hijo de puta» y sobre Isabel Tocino aseguró que «aunque se desnudase lentamente delante de mí, no me daría ni para masturbarme». Este incidente provocó que la dirección nacional del PP le retirase su respaldo.

Las expectativas económicas que generaban los juegos de azar también estuvieron muy presentes en otras actuaciones judiciales. El Tribunal Supremo condenó a Xosé Luis Barreiro por su actuación como vicepresidente de la Xunta de Galicia en 1986 al realizar la concesión del juego de boletos con «muy graves irregularidades». En el momento de los hechos Barreiro era dirigente popular y abandonó el partido poco después para integrarse en otra formación, Coalición Galega. El alto tribunal revocó la absolución inicial y lo condenó por prevaricación a seis años y un día de inhabilitación. Según la sentencia, la concesión de la explotación del juego de lotería instantánea se hizo sin publicidad, a partir de la solicitud de una empresa que no estaba formalmente constituida y que presentó la petición antes de la promulgación de la ley reguladora. Además, la resolución judicial considera que Barreiro conocía estas infracciones del ordenamiento jurídico y acordó la concesión a sabiendas de la injusticia de la decisión, tras una visita del interesado, recomendado por tercera persona.

Otro de los casos que provocaron una notable convulsión en esos años fue el del túnel de Sóller, que empezó a construirse a finales de los años ochenta. El escándalo acabó provocando la dimisión como presidente de Baleares de Gabriel Cañellas, máximo dirigente del PP en la comunidad autónoma. La sentencia declaró probado que el adjudicatario de la construcción de este túnel de peaje abonó al presidente autonómico un soborno de 50 millones de pesetas, que habría servido para sufragar diversos gastos del PP balear. Sin embargo, a pesar de fijar esos hechos probados, el tribunal declaró que no procedía la condena por cohecho de

Cañellas, del dirigente popular José Antonio Berastain y del empresario Antonio Cuart, por concurrir prescripción, pues habían transcurrido más de cinco años entre los hechos y el inicio del proceso.

En territorio valenciano se investigaron numerosos casos vinculados al urbanismo. El entonces *conseller* socialista de Obras Públicas de la Generalitat Valenciana, Rafael Blasco, fue absuelto junto con otros cargos públicos de una acusación de la Fiscalía por cohecho y maquinación para alterar el precio de las cosas. La acusación se fundamentaba en diversas escuchas telefónicas realizadas en 1989, en las que se implicaba a Blasco en un soborno a varios funcionarios para la recalificación de unos terrenos públicos que gestionaba su departamento. Las grabaciones fueron anuladas, al no haberse motivado suficientemente los indicios previos de delito por el magistrado instructor y al no haber existido un control judicial sobre la selección de las partes que se incorporaron al procedimiento. La nulidad de dicha prueba condujo necesariamente a una sentencia absolutoria. El presidente de la Generalitat Valenciana, Joan Lerma, había destituido antes a Blasco como *conseller* ante el contenido de las denuncias presentadas. No terminó ahí la carrera política de Rafael Blasco, pues se incorporó años después a las filas del PP: fue nombrado de nuevo *conseller* y acabó en prisión por diversos casos de corrupción, como se explicará más tarde.

La confusión entre intereses políticos y empresariales siguió siendo una constante. El caso de la minería de León acabó con la condena por un delito continuado de prevaricación de Miguel Pérez Villar, que en el momento de los hechos era consejero de Economía de la Junta de Castilla y León presidida por José María Aznar. Según la sentencia, Pérez Villar concedió en 1988 y 1989 cuantiosas subvenciones para actividades mineras a diversas empresas que eran clientes del despacho de asesoramiento fiscal y laboral de su esposa. Los trámites se consumaron con el incumplimiento de los requisitos legales y numerosas irregularidades, y «conociendo su clara ilegalidad por chocar frontalmente con la normativa de aplicación». El

Tribunal Supremo condenó a Miguel Pérez Villar a ocho años de inhabilitación, en única instancia, al ser aforado por su cargo de senador en la fecha de la sentencia.

En 2000 tuvo que dimitir el popular Jesús Mañueco como consejero de Presidencia del gobierno de Castilla y León, al resultar implicado en acusaciones de tráfico de influencias referentes a su hijo. La sentencia declaró probado que el hijo del consejero, Juan Pablo Mañueco, pidió en 1999 la contratación de su esposa a un empresario, a cambio de hacer gestiones con su padre para que le fuera renovada la concesión administrativa de un complejo hotelero de la Diputación de Palencia, entonces presidida por Jesús Mañueco. Tras la contratación de la nuera del consejero, fue otorgada dicha renovación. Juan Pablo Mañueco fue condenado a siete meses de prisión por tráfico de influencias.

En el caso Pallerols se investigó el enriquecimiento de cargos de CiU y la financiación de uno de los socios de la coalición nacionalista, Unió Democràtica de Catalunya. Los hechos probados de la sentencia, redactados con la conformidad de los acusados, refieren que el empresario Fidel Pallerols, propietario de unas ochenta academias formativas ocupacionales, recibió entre 1994 y 1999 unos 6 millones de euros de la Generalitat catalana, procedentes de fondos europeos, para impartir cursos de formación a desempleados. El acuerdo fraudulento incluía que debía transferir a UDC el 10 % del dinero recibido. Con estas cantidades, además del lucro personal obtenido, se pagaron gastos de funcionamiento de esta formación política. La sentencia indica que el ex secretario de organización del partido, Vicenç Gavaldà, buscó beneficiar a algunos de sus miembros y a la propia organización. Se llegaron a desviar 385.000 euros a UDC. Fidel Pallerols y Vicenç Gavaldà fueron condenados a siete meses de prisión por fraude de subvenciones, mientras que el ex director general de Trabajo, Lluís Gavaldà, fue condenado por malversación a un año y medio de cárcel.

El caso provocó la dimisión como presidente de UDC de Ignasi Farreres, *conseller* de Trabajo del gobierno autonómico.

También afectó a la gestión de UDC el caso Turisme. Fueron condenados nueve militantes de esta formación por el desvío de 478.485 euros por servicios no prestados y estudios falsos. La sentencia fija esos pagos fraudulentos en el entorno clientelar de UDC, pero considera que no se había podido determinar si el objeto de esas maniobras era la financiación irregular de este partido. Las investigaciones se dirigieron principalmente contra el director del Consorcio de Turismo de la Generalitat, Joan Cogul, pero este se suicidó durante la instrucción de la causa. Los condenados recibieron penas por malversación que oscilaron entre los dos años y tres meses y los tres años y seis meses de prisión.

Las continuidades fueron muy acusadas en los ayuntamientos. Las instituciones municipales han sido históricamente en nuestro país espacios muy afectados por corruptelas, tratos de favor y operaciones poco limpias. Durante los primeros años de democracia también se hicieron públicos numerosos casos de corrupción.

El concejal del PP en el ayuntamiento de Madrid Luis María Huete fue condenado por prevaricación por graves irregularidades en la privatización de la funeraria municipal. Huete ya había sido concejal de Madrid durante la dictadura y fue el último alcalde de la ciudad antes de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979. Según la sentencia, a pesar de los informes en contra de los técnicos municipales, en 1992 Huete adjudicó el 49 % de la empresa pública a la mercantil Funespaña, que gestionaba un asesor del gobierno municipal en este tema, José Ignacio Rodrigo. La adquisición se habría acordado por el mínimo precio de 100 pesetas (0,60 euros), de carácter simbólico, a pesar de que el valor de lo adjudicado se tasó en más de 7 millones de euros, lo cual habría provocado un notable perjuicio a las arcas municipales.

En 1999 el popular Enrique Villoria dimitió de su cargo de concejal de Obras e Infraestructuras en el ayuntamiento de Madrid tras una retahíla de acusaciones sobre conexiones entre sus actividades empresariales privadas y las contrataciones municipales sobre las que decidía. Villoria había sido también concejal en Madrid durante el franquismo y procurador en Cortes a lo largo del régimen anterior.

La sentencia del caso de la construcción de Burgos explica en sus hechos probados las complicidades entre el alcalde popular de la ciudad, José María Peña, y el constructor Antonio Méndez Pozo para que el ayuntamiento favoreciera de manera constante los intereses de este último durante los años ochenta. Esta situación provocó una denuncia de dos asociaciones de empresarios de la construcción. El alcalde dominaba los entresijos urbanísticos de la ciudad, porque había sido nombrado por Carrero Blanco en la etapa final de la dictadura como gerente de la entidad encargada del plan desarrollista de Burgos. Según los hechos probados de la sentencia, la enorme influencia de Méndez Pozo sobre el PP burgalés le facilitó mediar en sus divisiones internas y esta circunstancia le permitió granjearse la confianza de José María Aznar. La resolución judicial indica que Aznar era entonces presidente autonómico de Castilla y León y contó con Méndez Pozo para que le asesorase en materia urbanística. Aznar tuvo que declarar como testigo en el proceso judicial.

En ese contexto de tratos de favor, la sentencia detalla una ristra de graves infracciones de la legalidad urbanística para permitir a Méndez Pozo un aprovechamiento privilegiado en la construcción de numerosos edificios, a pesar de los informes técnicos desfavorables. La resolución judicial también relata que Méndez Pozo disfrutaba de información reservada que le permitía un conocimiento previo de futuras decisiones municipales, lo cual le facilitó adoptar todo tipo de medidas favorables a sus intereses. En virtud de la sentencia del Tribunal Supremo, el alcalde José María Peña fue condenado a doce años de inhabilitación por prevaricación continuada,

revelación de secretos y denegación de auxilio a la justicia. El empresario Antonio Méndez Pozo fue condenado a siete años de prisión y ocho años de inhabilitación por prevaricación continuada, falsedad documental y desacato. También fueron condenados tres concejales populares y el secretario general del ayuntamiento de Burgos. José María Peña fue indultado después por José María Aznar tras llegar a la presidencia del gobierno.

En el caso Zamora se investigó el posible pago de comisiones en los años ochenta por parte de varias empresas constructoras para conseguir la adjudicación de obras en carreteras de la Diputación Provincial. Hubo incluso acusaciones a José María Aznar de haber recibido donativos para financiar su campaña electoral a la Junta de Castilla y León en 1987. El escándalo generado provocó la dimisión del diputado popular José Manuel Peñalosa y del senador Dionisio García Carnero, también del mismo partido. La causa judicial fue finalmente archivada, al no concurrir suficientes indicios de delito. No obstante, en el auto de sobreseimiento el juez instructor hacía constar numerosas irregularidades administrativas y la utilización de subterfugios para burlar el sistema de baremación, como ha señalado Mariano Sánchez Soler.

También se produjeron casos referentes a autoridades municipales de la dictadura que continuaron en los mismos cargos en democracia. El alcalde popular del ayuntamiento lucense de O Vicedo, Isaac Prado, fue condenado en tres ocasiones por pagar en los años noventa con cargo al presupuesto municipal multitud de gastos personales y por cobrar cuantiosas dietas sin fundamento. La enorme entidad de estas apropiaciones se puede constatar con la resolución del Tribunal de Cuentas que le obligó a restituir al ayuntamiento 751.837 euros. En el ámbito penal la primera sentencia le condenó por prevaricación continuada, falsedad documental y malversación de caudales públicos a la pena de más de cinco años de prisión y siete años de inhabilitación. La segunda sentencia le condenó por los mismos delitos a

la pena de cinco años de prisión y nueve años de inhabilitación. La tercera sentencia le condenó por prevaricación y malversación a la pena de dos años y tres meses de prisión y seis años de inhabilitación.

Isaac Prado fue nombrado alcalde durante la dictadura, algo antes de morir Franco, y continuó luego en el cargo en democracia hasta 2001, sin que se retirara el escudo franquista de la fachada de la casa consistorial hasta que dimitió. Logró incluso que la principal avenida de O Vicedo se rotulara con su propio nombre mientras era la máxima autoridad municipal.

Fueron llamativas las particularidades del caso de corrupción de uno de los políticos valencianos más conocidos, Luis Fernando Cartagena, durante su etapa como alcalde de Orihuela (Alicante). También fue diputado nacional y consejero de Obras Públicas en el gobierno autonómico presidido por Eduardo Zaplana. Según los hechos probados de la sentencia, en 1993 Cartagena recibió de las hermanas carmelitas del hospital San Juan de Dios un donativo de 47.000 euros, con la finalidad de que dicha cantidad fuera destinada por el ayuntamiento a obras sociales. Sin embargo, como indica la resolución judicial, «una vez recibido el dinero en metálico, el acusado, en vez de proveer el trámite reglamentario para su ingreso en las arcas municipales, lo hizo suyo con intención de propio beneficio». Cuando en 1998 se abrieron investigaciones sobre el destino que se había asignado a dicho donativo, Cartagena se concertó con el empresario Ángel Fenoll, contratista del ayuntamiento, para que este emitiera unos recibos que simulaban que el dinero se había gastado en fines sociales. Luis Fernando Cartagena fue condenado por apropiación indebida y por falsedad en documento mercantil a un total de cuatro años de prisión y seis años de inhabilitación, así como a reintegrar al ayuntamiento el importe apropiado. El empresario Ángel Fenoll fue condenado por falsedad a un año de cárcel.

El alcalde de Santa Pola (Alicante), Pascual Orts, fue condenado por prevaricación a la pena de seis años y un día de inhabilitación. Según los hechos probados de la sentencia, Orts concedió una licencia de apertura de

una academia de enseñanza a su cuñado, a pesar de conocer que dicha decisión era abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, al afectar al inmueble una infracción urbanística grave.

Francisco Jiménez Carmona, concejal del PP en Granada, fue condenado dos veces. En la primera ocasión por cohecho; según la sentencia, el edil granadino reclamó quinientas mil pesetas al dueño de un bar a cambio de actuar en su favor en un expediente de sanción. En otro procedimiento fue condenado por malversación al cargar facturas a una empresa municipal por gastos inexistentes.

El alcalde socialista de Villanueva del Trabuco (Málaga), José Antonio Arjona, fue condenado a tres años de prisión por malversación de caudales públicos y falsedad documental, debido a diversas apropiaciones fraudulentas en el ámbito del Plan de Empleo Rural. Este plan permitía a los jornaleros andaluces cobrar el subsidio de desempleo tras la realización de determinadas jornadas de trabajo, que eran certificadas por los ayuntamientos. Según los hechos probados de la sentencia, durante los años ochenta Arjona falseó en varias anualidades las listas de las jornadas de trabajo para incluir a trabajadores que no habían realizado peonadas o para incrementar las efectuadas de verdad. El alcalde percibía después una parte del dinero conseguido fraudulentamente por los jornaleros. José Antonio Arjona también fue condenado en otro procedimiento por un delito de fraude, tras haber logrado que el propio ayuntamiento que presidía le comprara una parcela de su propiedad, al margen de los procedimientos legales y de manera abiertamente contraria al ordenamiento jurídico. Además, fue condenado en otra causa por prevaricación, debido a graves irregularidades al otorgar la licencia para una nave industrial y una vivienda al entonces diputado y presidente del PSOE de Málaga, Rafael Ballesteros, al margen de la legalidad y en contra de los informes técnicos.

Marbella fue uno de los ejemplos más emblemáticos de corrupción municipal. Jesús Gil estuvo implicado en numerosas investigaciones

penales por hechos realizados durante los años noventa, cuando era alcalde de la ciudad por el Grupo Independiente Liberal (GIL), fundado por él mismo. Fue condenado por prevaricación y por tráfico de influencias a seis meses de arresto mayor y a veintiocho años de inhabilitación. Gil rubricó diversos convenios del ayuntamiento con el Atlético de Madrid (que era mayoritariamente de su propiedad) y con otras entidades deportivas, por valor de cientos de millones de pesetas, para incluir publicidad de Marbella en sus camisetas. Según la sentencia condenatoria, estas actuaciones se realizaron con graves irregularidades, sin tramitarse ningún procedimiento y sin partidas presupuestarias para dar cobertura a dichas contrataciones.

Además, en el llamado «caso Saqueo» se investigó a Jesús Gil por presunta malversación y falsedad documental, tras ser acusado por la Fiscalía Anticorrupción de haber desviado, durante su mandato como alcalde entre 1991 y 1995, una cantidad cercana a los 30 millones de euros desde las arcas municipales a su patrimonio personal. En estas actuaciones llegó a acordarse la prisión provisional de Gil, pero este falleció antes de la celebración del juicio. Posteriormente el Tribunal de Cuentas fijó en 81 millones de euros la cantidad que se habría desviado de las arcas municipales durante la alcaldía de Gil, a través de una maraña de empresas semipúblicas que recibían dinero municipal a espuertas y luego lo hacían desaparecer a cambio de facturas por servicios inexistentes.

Jesús Gil ya había sido un empresario conocido durante la dictadura. Fue condenado a cinco años de prisión por homicidio imprudente en el ámbito de sus actuaciones como constructor de Los Ángeles de San Rafael (Segovia). El derrumbe de un comedor de la urbanización provocó 58 muertos y 147 heridos. La investigación demostró serias deficiencias en el proceso constructivo y en la supervisión técnica. Jesús Gil cumplió menos de la tercera parte de la condena, al ser indultado por Franco.

Una naciente forma de corrupción fue la compra de cargos públicos para condicionar el sentido del voto en la configuración de los gobiernos.

Durante la dictadura estas actuaciones fraudulentas resultaban imposibles, ante la inexistencia de elecciones. El pluralismo político abrió inéditas posibilidades a los corruptos. El empresario Gustavo Durán intentó comprar en 1989 al diputado de IU en la Asamblea de Madrid Miguel Ángel Olmos, porque su voto resultaba decisivo para que pudiera prosperar una moción de censura que desalojara al socialista Joaquín Leguina y fuera reemplazado por un presidente autonómico del PP. Le ofreció 100 millones de pesetas. El edil de IU grabó la conversación y posteriormente la presentó en el juzgado. Gustavo Durán fue condenado por un delito de cohecho a la pena de un mes de arresto y multa de 100 millones de pesetas.

El caso Calvià presenta elementos similares, incluso en la cuantía objeto del soborno. Se declaró probado judicialmente que en 1992 se intentó sobornar a un concejal socialista para que en este municipio firmara una moción de censura contra su propia alcaldesa. En concreto, la sentencia indica que los miembros del PP Andreu Bordoy y Miguel Deyà, junto al empresario Guillem Guinard, ofrecieron al edil socialista 100 millones de pesetas para echar a la alcaldesa y sustituirla por un alcalde popular. Calvià es una importante población turística, con intereses económicos de alto nivel. El concejal socialista grabó las conversaciones y estas fueron la prueba de cargo principal para que se incoara un proceso penal. Se declaró acreditado en la sentencia que el soborno tenía como finalidad posibilitar «ulteriores negocios particulares», porque en las grabaciones se hablaba de futuras actuaciones de construcción en el litoral. Los acusados fueron condenados por cohecho a la pena de cuatro meses de arresto mayor y a una multa de 100 millones de pesetas. Uno de los condenados acabó implicando después en esta operación de soborno a los principales dirigentes del PP balear y aseguró que se había limitado a secundar sus directrices, pero la acción penal ya había prescrito para ellos.

El líder del Partido de los Independientes de Lanzarote, Dimas Martín, fue condenado por sobornar a un concejal del PP con 12 millones de

pesetas, para que este se abstuviera y saliera elegido como alcalde de Arrecife un miembro del PIL. La sentencia considera probado que el concejal popular Juan Carlos Hernández aceptó el trato y se abstuvo a cambio del dinero. Dimas Martín fue condenado a tres años de prisión y multa de 30 millones de pesetas, mientras que el concejal popular fue condenado a un año y medio de prisión y multa de 15 millones de pesetas. Debemos valorar que Dimas Martín ya había sido condenado anteriormente por cohecho, al haber reclamado cuando era alcalde de Teguise un millón de pesetas a un constructor para anular el derribo de una obra. Como se explicará, tuvo otras condenas posteriores por casos de corrupción. Las condenas no le impedirían desarrollar paralelamente una dilatada carrera política en la que también fue senador, diputado autonómico y presidente del Cabildo de Lanzarote, en un ejemplo hiriente de la normalidad con la que estaba asumida la corrupción.

Un caso muy significativo puede ilustrar las continuidades de las tramas corruptas y su adaptación al periodo democrático. En junio de 1981 el teniente de alcalde del ayuntamiento de Madrid, Alonso Puerta, detectó anomalías en la concesión de los servicios de limpieza. El edil socialista indagó en esas irregularidades y encontró indicios de sobornos para la adjudicación de la contrata municipal de recogida de basura en varios distritos. Reclamó a su partido una investigación y que se depurasen las responsabilidades pertinentes. Al principio le escucharon algunos cargos de su formación e incluso corrió la voz entre la militancia. Desde varias partes de España le llegaron a Alonso Puerta confirmaciones de compañeros del PSOE de que en otras ciudades ocurrían hechos similares. Todo ello sugería que no solo se estaba ante casos particulares de enriquecimiento ilícito, sino ante prácticas de financiación irregular que empezaban a instalarse en el partido.

La dirección regional del PSOE intentó convencer a Puerta de que no diera más importancia al asunto. Sin embargo, este se negó y siguió

reclamando que se aclarase lo sucedido. El resultado fue que se dio carpetazo a la investigación interna y Alonso Puerta fue expulsado del partido de manera fulminante. Este hecho ocurrió tras la llegada de los primeros ayuntamientos democráticos. Como señalan José Díaz Herrera y Ramón Tijeras, estas prácticas de adjudicación fraudulenta de los servicios municipales estaban muy extendidas en los ayuntamientos franquistas, pero lo llamativo era que continuaran con la democracia.

Las represalias en esa fase inicial de la etapa democrática contra Alonso Puerta, que era un reconocido dirigente socialista, representaron un manifiesto aviso a navegantes y a la militancia. Era preferible no meter las narices en determinados asuntos. La moraleja era clara: no habría respuestas expeditivas contra las prácticas corruptas, pero sí contra quienes las denunciaran. Debemos añadir que ni la oposición en el ayuntamiento de Madrid, ni los portavoces populares a nivel general exigieron explicaciones, con lo que el tema se olvidó rápido, en el contexto citado anteriormente de que en esos tiempos las principales fuerzas políticas apenas se atacaban entre ellas por temas referentes a la corrupción.

Los partidos políticos como protagonistas de los abusos fraudulentos

El paso de la dictadura a la democracia no evitó continuidades en materia de corrupción. El funcionario medio de una Administración pública que presenció ese proceso de tránsito no debió percibir diferencias significativas en la nueva etapa sobre las conductas que materializaban tratos de favor, abusos de poder o enriquecimientos ilícitos. Sin embargo, también se produjeron discontinuidades de peso. Durante la dictadura las conductas corruptas eran sobre todo individuales. Con algunas excepciones, no estaban perpetradas por tramas organizadas, salvo algunos supuestos de redes clientelares económicas que presentaban otro perfil. No existían

propiamente estructuras diseñadas para apropiarse del dinero de las instituciones con objeto de costear los gastos del partido único del régimen: el Movimiento Nacional ya formaba parte de los organismos públicos del franquismo y estaba generosamente financiado desde el Estado.

El pluralismo político inherente a la democracia originó nuevos problemas. Los partidos necesitaban medios económicos para aprovisionar sus maquinarias internas. Además, la competición electoral también engullía bastante dinero y pronto se desencadenó una espiral para ver quién conseguía campañas más lucidas. Las fuerzas políticas empezaron a aprovechar esa falta de ruptura con los hábitos de la dictadura en materia de corrupción: la falta de controles internos en las instituciones les permitió desviar dinero público para sus gastos. Las corruptelas individuales se vieron acompañadas por tramas cada vez más sofisticadas, vinculadas a las estructuras de las organizaciones políticas. Por otro lado, como se ha indicado, los partidos fueron poco beligerantes en temas de corrupción con sus rivales durante la Transición. Los medios de comunicación tampoco se cebaron inicialmente en estas cuestiones. Estaban presentes los riesgos de erosionar la reciente democracia cuando todavía corría peligros y esa tregua se acentuó durante los años posteriores al 23-F.

A finales de los años ochenta se acabó el armisticio tácito y empezaron a hacerse públicas las discontinuidades que la democracia iba a exhibir en relación con el régimen anterior. Los medios contaban ahora con libertad para denunciar los abusos de poder y empezaron a ejercerla, lo cual resultaba casi imposible durante la dictadura. El poder judicial había pasado a ser independiente y podía perseguir las actividades delictivas. Además, la corrupción también comenzó a formar parte del debate político. El resultado global fue el estallido de reiterados escándalos que permitieron a la sociedad empezar a conocer de verdad todo tipo de actuaciones abusivas.

Las actuaciones fraudulentas de los partidos se estrenaron en el minuto uno de la etapa democrática. La Ley de Asociaciones Políticas de 1976

prohibía expresamente la financiación extranjera. Este mandato legal se ignoró por completo y la carrera por el acopio de fondos procedentes de otros países no tardó en empezar. Como indica Manuel Maroto, la financiación oculta de origen extranjero jugó un papel fundamental en la España preconstitucional.

Distintas fuentes acreditan que los gastos de la UCD fueron sufragados inicialmente con dinero procedente de los países árabes, a través de la intermediación del propio jefe de Estado. Lo ha confirmado en sus recientes memorias Óscar Alzaga, ex dirigente de la formación centrista, a partir de los datos que le fueron revelados por el tesorero del partido, Álvaro Alonso Castrillo. Además, Gregorio Morán documentó una carta dirigida por el entonces rey Juan Carlos al sah de Persia en la que le pedía 10 millones de dólares para la UCD, con el argumento de que eso iba a servir «de soporte a la monarquía y a la estabilidad de España». También en los diarios de Emilio Alonso Manglano, ex jefe del CESID, consta una anotación en la que Juan Carlos de Borbón le confiesa al máximo responsable de los servicios de inteligencia que el rey de Arabia Saudí le proporcionó 36 millones de dólares para sufragar la Transición, lo cual debe relacionarse necesariamente con estas actuaciones de financiación.

Por otro lado, las derivaciones del caso Flick en 1984 evidenciaron la financiación del PSOE desde Alemania. El consorcio industrial Flick había regado con donativos multimillonarios a fundaciones de los principales partidos alemanes para recibir como contraprestación un trato fiscal muy favorable. A partir de estas entregas, la Fundación Friedrich Ebert, vinculada al SPD alemán, habría desviado desde 1976 hacia el PSOE cerca de 3 millones de marcos, según se desprende de la declaración en una comisión parlamentaria del exgerente de Flick. Además, la investigación posterior realizada por la Fiscalía germana aumentó esa cifra y calculó en 22 millones de marcos el dinero dirigido desde dicha fundación a los socialistas españoles y portugueses. Estos hechos generaron los primeros

reproches de financiación irregular en España y llevaron a crear una comisión de investigación. Sus efectos acabaron provocando la aprobación de una nueva ley de partidos.

También desde Alemania llovió dinero para Alianza Popular, el antecedente del PP. Como ocurrió en el ámbito de la socialdemocracia, la apertura democrática de nuestro país en esos años despertó el interés de los dirigentes conservadores alemanes por mantener espacios de influencia en la vida política española. La Fundación Hanns Seidel aportó ayudas económicas para el partido de Manuel Fraga Iribarne, como fue reconocido posteriormente por varios dirigentes populares.

Según indica Manuel Maroto, el PCE recibió muy probablemente dinero de la Unión Soviética. En la época hubo acusaciones constantes sobre esta forma de financiación. Debemos añadir que el PCE no contaba con la posibilidad de obtener ayudas económicas desde el mundo empresarial, abiertamente hostil a esta formación política. De los siete grandes bancos españoles de la época, solo dos accedieron a firmar préstamos electorales con el partido de Santiago Carrillo.

Estas aportaciones ilegales desde países extranjeros suponían un refuerzo económico considerable, pero no contaban con suficiente entidad para cubrir todas las actividades, los gastos de funcionamiento interno y las campañas electorales de las fuerzas políticas. Los partidos tuvieron que buscar más vías para nutrir sus presupuestos. UCD y AP consiguieron muchas contribuciones dinerarias de las principales empresas españolas. En cambio, el PSOE inició una fórmula de financiación a través de sus propias actividades empresariales, lo cual acabó desembocando en escándalos de corrupción y condenas judiciales.

Anteriormente hemos reseñado la expulsión del concejal socialista Alonso Puerta por su partido en 1981, tras haber denunciado fraudes en la contratación municipal de la empresa de recogida de basura. Los ecos de este caso mostraron la generalización de esas prácticas. Manuel Maroto ha

explicado que las contratas municipales de limpieza eran una de las principales fuentes de ingresos ocultos de los socialistas a principios de los años ochenta. Además, el PSOE optó por constituir una serie de empresas para conseguir beneficios legales con los que sufragar al partido. Entre las actividades de estas sociedades se encontraban mataderos industriales, empresas de alquiler de coches, cooperativas agrarias, sociedades de prestación de servicios e incluso una agencia de viajes. En líneas generales, los resultados económicos fueron ruinosos. Asimismo, se vertieron acusaciones parlamentarias sobre tratos económicos ventajosos por parte de instituciones gobernadas por los socialistas a favor de algunas de estas sociedades. Como indica Alejandro Nieto, existían centenares de empresas de este tipo, radicadas también en todas las comunidades autónomas y en muchos ayuntamientos.

En ese contexto varios dirigentes socialistas acordaron crear un entramado empresarial dedicado a la asesoría y consultoría en el sector de la construcción y en la adjudicación de obras públicas. Esta pluralidad de sociedades acabó adquiriendo gran protagonismo en el caso Filesa y en el caso AVE. Según el estudio realizado por Juan Luis Galiacho y Carlos Berbell, este conjunto de empresas recibió casi medio billón de pesetas en contratas estatales entre 1988 y 1992. Los hechos probados de la sentencia del Tribunal Supremo sobre Filesa establecen que la finalidad de varias de estas compañías consistía en acumular dinero para la financiación de gastos electorales. Este enrevesado operativo societario utilizaba como eje a las empresas Filesa, Malesa y Time-Export. Estas mercantiles simulaban la emisión de informes a grandes sociedades, con las que se habían concertado para perpetrar estos fraudes, y llegaron a reunir así más de 1.000 millones de pesetas. Con este sistema se eludían los límites de los gastos electorales. Entre las empresas que abonaron estas cantidades por dictámenes ficticios se encontraban PRYCA, las entidades financieras BBV y Banco Central, la constructora Abengoa o la empresa de prestación de servicios FOCSA.

El dinero ingresado se utilizaba para pagar gastos de campaña electoral del PSOE a través de otros artificios fraudulentos. En palabras de Juan Luis Galiacho y Carlos Berbell, esta trama empresarial se convirtió en la principal fuente de ingresos irregulares del partido. En el caso Filesa las condenas contra los artífices de este sistema de financiación incluyeron delitos de asociación ilícita, falsedad documental, apropiación indebida y contra la Hacienda Pública. El Tribunal Supremo condenó al senador Josep Maria Sala a la pena de tres años de prisión (reducida después a dos años por el Tribunal Constitucional), al ex diputado Carlos Navarro a la pena de once años de prisión y a la ex coordinadora de finanzas del partido Aída Álvarez a la pena de dos años y cuatro meses de prisión. Además, Luis Oliveró y Alberto Flores, directivos de Filesa, fueron condenados a diez años de prisión. El gobierno de Aznar concedió en 2000 un indulto parcial que redujo a la mitad las penas de Carlos Navarro, Luis Oliveró y Alberto Flores.

Del procedimiento sobre Filesa se desglosó el llamado caso AVE, en el que se investigaron otros ingresos a las empresas creadas por el PSOE que habría efectuado Siemens, mercantil que se había adjudicado varios tramos de construcción ferroviaria. Fue condenada nuevamente por el Tribunal Supremo la ex coordinadora de finanzas del PSOE, Aída Álvarez, en este caso por falsedad documental, a la pena de seis meses de prisión. Además, fueron condenados por el mismo delito a la pena de un año de prisión Florencio Ornia, Juan Carlos Mangana, Sotero Jiménez y Valentín Medel, los cuales habían ocupado cargos en el gobierno o en el PSOE. En este proceso fue absuelto el ex ministro de Sanidad Julián García Valverde, que era presidente de RENFE en el momento de los hechos.

En el caso del PP, la financiación regular a través de aportaciones empresariales se completó con actuaciones ilícitas desde el control de las instituciones, como hemos visto en el caso de Gabriel Cañellas y el túnel de Sóller. En el caso Naseiro se analizó la presunta financiación irregular del

partido a nivel estatal. Una investigación por narcotráfico en Valencia detectó casualmente indicios sobre la concurrencia de una trama de percepción de sobornos por cargos públicos a cambio de recalificaciones y tratos de favor urbanísticos en varias ciudades. Las grabaciones aportadas a la causa en 1990 reflejaban unas cincuenta operaciones que implicaban presuntamente el enriquecimiento personal de los gestores de la trama y una densa actividad fraudulenta organizada para la financiación ilegal del PP, además de numerosos delitos por las actuaciones concretas de favorecimiento. Entre los numerosos cargos del partido imputados se encontraba su tesorero, Rosendo Naseiro, que llegó a estar varios días en prisión provisional.

La causa fue asumida por el Tribunal Supremo al estar aforado uno de los acusados, el diputado Ángel Sanchis. El alto tribunal acordó un cambio jurisprudencial sobre los requisitos de las escuchas telefónicas y consideró que las practicadas en este caso no cumplían esos criterios. En consecuencia, las grabaciones fueron anuladas al considerarse que vulneraban el derecho a la intimidad de los afectados, por lo que la causa fue archivada. En todo caso, las conversaciones comprometedoras fueron ampliamente difundidas, por lo que los medios y la ciudadanía llegaron a sus propias conclusiones sobre la financiación del PP, sin perjuicio del sobreseimiento judicial. Con posterioridad se han establecido conexiones entre el caso Naseiro y la trama Gürtel, como se indicará.

Anteriormente hemos mencionado el caso Pallerols y el caso Turisme, en los que, además de supuestos de enriquecimiento personal ilícito, también se examinó la captación irregular de fondos públicos a favor de Unió Democràtica de Catalunya. En el caso Casinos se investigó la presunta financiación ilegal de Convergència Democràtica de Catalunya. En 1990 un directivo de la sociedad Casinos de Catalunya, Jaume Sentís, presentó una querella contra el presidente de la entidad, Artur Suqué, convergente y amigo íntimo de Jordi Pujol, al que acusaba de desviar 3.000 millones de

pesetas, de los cuales 1.000 millones habrían servido para la financiación ilícita de CDC. Según el querellante, el sistema utilizado consistía en que Casinos de Catalunya pagaba abultadas facturas a entidades próximas a esa fuerza política por servicios inexistentes. Después esas transferencias económicas se desviarían a CDC. Tras siete años de diligencias judiciales, el magistrado instructor archivó el procedimiento y argumentó que, aunque constataba indicios notorios de financiación ilegal, esa conducta no estaba tipificada como delito en el Código Penal.

Por otro lado, el caso Tragaperras tuvo como objeto la presunta financiación ilegal del PNV. Las investigaciones se dirigieron principalmente contra José Joaquín Portuondo, director general del departamento de Juego y Espectáculos del gobierno vasco. Se investigó si existía un mercado negro en la concesión de licencias de máquinas de juego que habría llegado a movilizar 5.000 millones de pesetas en permisos fraudulentos. El Tribunal Vasco de Cuentas descubrió en 1991 que había al menos 2.503 máquinas que operaban de manera irregular y se intentó determinar en sede judicial si se abonaban comisiones por estas licencias que habrían ido a parar a las arcas del PNV. Tras varios archivos y reaperturas, la causa fue finalmente sobreseída tras el fallecimiento de José Joaquín Portuondo.

Todas estas dinámicas evidencian signos claros de que nuestro sistema de partidos mantuvo conexiones desde el principio con las más variadas formas de financiación ilegal. Además, era habitual minimizar la gravedad de estas conductas, al vincularse a la actividad interna de las organizaciones, con el argumento de que no se alimentaban lucros personales. Estas visiones ignoraban que, al amparo de estas corruptelas, se produjeron bastantes casos individuales de enriquecimiento delictivo. Además, estos discursos omitían las consecuencias devastadoras de que las maquinarias partidistas armaran así sus estructuras. La repercusión perniciosa de los casos individuales de corrupción siempre queda superada

ampliamente por el impacto en el sistema político de grupos muy organizados que se encuentran adheridos a las instituciones estatales. Como apunte final, podemos añadir sobre la financiación de las fuerzas políticas una cuestión delicada que empezó a desarrollarse en los primeros años de democracia: el trato de las entidades bancarias hacia los partidos, tanto en la concesión de préstamos como en el perdón selectivo del pago de las deudas. Volveremos más adelante sobre este asunto.

Un periodo democrático que mantuvo lo que no pudo remediar la Transición

El régimen de Franco tuvo una larguísima duración y algunos de sus efectos se siguieron extendiendo tras la muerte del dictador. Hay abundantes ejemplos sobre la persistencia de secuelas derivadas de la etapa anterior. Hasta 1997 estuvieron en circulación las monedas con la imagen de Franco y la leyenda Caudillo de España por la gracia de Dios. Algo así no ocurrió por un olvido negligente que impidiera resolver esa cuestión, porque en esos años hubo reiteradas críticas parlamentarias y de los medios de comunicación sobre el tema. Como explicó el director de la Casa de la Moneda, Rafael Feria, «en lo monetario y con veinte años de retraso, la Transición española también llegaba a su fin; la efigie del general Franco desapareció para siempre del monedero de los españoles».

En referencia a la corrupción, hubo situaciones precedentes que permitieron determinadas continuidades. Como después explicaremos, la legislación del franquismo sobre contrataciones públicas dejaba espacios más que suficientes para propiciar las prácticas corruptas; sin embargo, no se promulgó una nueva ley hasta 1995 y, además, las nuevas normas mantenían los espacios de discrecionalidad que posibilitaban las arbitrariedades fraudulentas. En un sentido similar, la regulación legal de la dictadura sobre altos cargos en la Administración facilitaba el clientelismo

político y dificultaba los controles internos para prevenir la corrupción. La democracia conservó esas situaciones e incluso las agravó. Ese elevado margen de discrecionalidad en parte prosiguió por desconfianza de los nuevos representantes democráticos hacia los funcionarios de la dictadura, pero el remedio acabó siendo peor que la enfermedad. Se pasó del clientelismo de partido único al clientelismo multipartidista.

Por otro lado, como pruebas de pasividad hacia las prácticas corruptas, no se planteó un análisis punitivo integral de estos delitos hasta la aprobación del nuevo Código Penal en 1995, año en el que por fin se creó la Fiscalía Anticorrupción. Hasta entonces, como regla general, bastantes penas eran irrisorias y la mayoría no eran privativas de libertad. El delito de financiación ilegal de los partidos políticos no entró en vigor hasta 2015, lo cual blindó durante muchos años las actividades partidistas fraudulentas. El andamiaje legal siempre representa un signo bastante claro sobre la voluntad política de actuar contra la corrupción.

Como hemos indicado, el periodo transicional no abordó el problema de la corrupción heredada del franquismo. En palabras del sociólogo Lluís Aracil, la Transición dio por resueltas, superadas y eliminadas cuestiones nunca discutidas y ni siquiera declaradas. Un síntoma de esta omisión es que durante los primeros años de democracia no se publicaron estudios sobre la corrupción del franquismo; de hecho, estas investigaciones no se han emprendido hasta tiempos muy recientes. En sentido similar, ni los nuevos ayuntamientos democráticos ni otras instituciones estatales practicaron auditorías sobre la gestión de las cuentas públicas que habían recibido. No hubo el menor interés en indagar sobre las irregularidades del régimen anterior, a pesar de la gran trascendencia que implica un cambio de sistema político.

Las circunstancias en las que tuvo lugar el periodo transicional, con la incorporación a la vida democrática de numerosos antiguos cargos de la dictadura, dificultaron un análisis en profundidad sobre las dimensiones del

problema de la corrupción. Además, las fuerzas políticas se sirvieron de la arquitectura institucional que recogieron, en lugar de reformarla con criterios de ejemplaridad. Por otro lado, como indica Fernando Jiménez Sánchez, en esos primeros años de democracia hubo una voluntad compartida de no sacar trapos sucios a la luz pública que pudieran ser aprovechados para poner en entredicho el nuevo sistema democrático. Esta dinámica se acentuó tras el 23-F, hasta que acabó esa tregua implícita. Posteriormente no se produjeron correcciones para una adecuada lucha contra la corrupción. El discurso político oficial sobre la Transición defendió la fijación de un sistema institucional casi intocable, basado en fortalecer notablemente a los partidos y a sus cúpulas dirigentes, lo cual no estimuló las reformas y favoreció innumerables corruptelas individuales y colectivas.

El sistema democrático se desarrolló a partir de las premisas más positivas de la Constitución sobre derechos fundamentales, separación de poderes y pluralismo político. Nuestro país progresó en buena organización de los procesos electorales y en respeto a la diversidad política. Sin embargo, en materia de corrupción, las insuficiencias quedaron de manifiesto con la implantación estructural de las prácticas fraudulentas y las condenas judiciales a numerosos cargos públicos. No se rompieron los elementos institucionales que prolongaban las modalidades de abusos de poder del régimen anterior, sino que se readaptaron a la nueva situación multipartidista, con lo cual continuó una activa extracción de rentas. En palabras de Javier Pradera, «la rápida habituación a las comodidades de la púrpura a partir de 1982 no hizo sino reforzar los elementos de continuidad del Estado frente a la discontinuidad de los gobiernos e incluso de los regímenes». La persistencia de la corrupción contrastaba con la mentalidad social que apostaba por profundizar en el sistema democrático.

A principios de los años noventa, el entonces ministro de Obras Públicas, Josep Borrell, reunió en su despacho a los máximos

representantes de las principales empresas constructoras del país, entre ellas Construcciones y Contratas, Ferrovial, Cubiertas y MZOV, Dragados y Construcciones, Agroman y Entrecanales. Borrell les pidió que no pagaran comisiones para obtener contratos. Según la crónica del encuentro, publicada por *El País* el 24 de abril de 1991, el ministro pretendía poner punto final a las irregularidades en la adjudicación de obras públicas, ya que «en medios próximos al sector de la construcción se admite como una práctica corriente el pago de comisiones, que oscilan del 2 al 4 % del valor de las obras, para la obtención de contratas». La noticia destacaba que estas corruptelas estaban extendidas «en todos los niveles de la Administración: estatal, autonómica y municipal».

Al día siguiente, en el periódico *ABC*, el presidente de la CEOE, José María Cuevas, confirmó que la exigencia de comisiones era una práctica habitual y casi generalizada en las Administraciones públicas, a partir de las informaciones que le daban los empresarios de la construcción y de otros sectores que prestaban servicios a las instituciones. Sin embargo, Cuevas aseguraba que no eran los empresarios los que ofrecían esos pagos fraudulentos, sino que las comisiones las reclamaban los políticos. Todas estas afirmaciones coincidentes demuestran la concurrencia de elementos de corrupción estructural, con hábitos que procedían de muy atrás y que continuaron presentes en las contrataciones públicas. Tres años más tarde, *El País* informaba en su edición del 1 de diciembre de 1994 de que el ministro Borrell, en un discurso ante los representantes de la asociación de constructores, insistía otra vez en que no se pagaran sobornos. Sin embargo, como se explicará, estas dinámicas estructurales continuaron en las décadas posteriores, según se desprende de las propias sentencias condenatorias que se fueron dictando.

Todo ello nos muestra el hilo directo, que no llegó a romperse, entre las prácticas corruptas del franquismo y las de la democracia. La Transición posibilitó establecer un sistema democrático y cerró acuerdos para fijar

reglas de convivencia, pero sus circunstancias excepcionales no auspiciaron que se impulsara un proyecto de Estado a favor de la probidad de las instituciones. Durante los primeros años de democracia tampoco se adoptaron medidas estructurales para la limpieza de la vida pública, porque el sistema de partidos que se generó contaba con incentivos para no laminar las prácticas fraudulentas. Con este panorama nuestro país llegó al siglo XXI y resultaba previsible que sucediera lo que ya sabemos que sucedió.

3

La corrupción en el siglo XXI

La conjunción de elementos para una tormenta perfecta

Tras unos años en los que parecía que había descendido la implantación de las tramas corruptas, los escándalos empezaron a surgir de nuevo, con más virulencia que nunca. En los años cercanos al cambio de siglo y al inicio del siguiente se podía constatar en los estudios del CIS que la preocupación ciudadana por la corrupción había amainado. Con la ventaja retrospectiva que siempre aporta la posteridad, hoy conocemos bien que en esos años de burbuja inmobiliaria, aparentemente idílicos, envueltos en los placeres de la abundancia, las tramas corruptas campaban a sus anchas, favorecidas por las situaciones que permitían su actividad.

La legislación urbanística liberalizó el suelo y permitió multitud de construcciones de vivienda. La entrada en vigor del euro puso en circulación cantidades ingentes de dinero negro ansiosas por ser blanqueadas ante el cambio de moneda. La burbuja inmobiliaria se vio arropada por las condiciones favorables a nivel internacional de los créditos bancarios. Además, la colonización de los partidos políticos sobre las cajas de ahorros permitió financiar de manera irresponsable todo tipo de inversiones urbanísticas privadas, algunas abiertamente megalómanas, que al mismo tiempo eran autorizadas por las Administraciones locales. Ante la

entrada masiva de ingresos por el incremento de la actividad económica, los organismos públicos empezaron a gastar con profusión en todos los ámbitos.

Por si fuera poco, nuestra legislación administrativa permitía con todo tipo de huecos normativos las irregularidades en la adjudicación de obras públicas, en la adquisición de suministros y en la contratación de actividades de gestión. Esta circunstancia había quedado evidenciada con los casos de corrupción de las décadas anteriores, pero no se apostó por su corrección. En 1995 se aprobó un nuevo Código Penal y ni siquiera se planteó incorporar un delito de financiación ilegal de los partidos políticos, a pesar del impacto entonces reciente del caso Naseiro y del caso Filesa. Asimismo, la cultura funcionarial era permisiva con los abusos de poder de los políticos y las prácticas corruptas estaban muy asentadas en las instituciones, como hemos visto anteriormente. Como apunta Alfonso Pérez Medina, en aquellos primeros años del siglo XXI «el dinero brotaba gratis de las administraciones para quien tuviera los contactos necesarios y supiera abrir el bolsillo».

En esas condiciones la pregunta más inocente es si algo podía haber salido mal. La extracción de rentas fue de dimensiones colosales, ante unos semilleros de corrupción muy extendidos que habían servido para que brotaran indecencias generalizadas. La falsa prosperidad no duró demasiado. No hay ilusión sin desilusión, ni efusión sin confusión, ni borrachera sin resaca. En última instancia, tras el enorme descalabro que se inició en 2008, gran parte de las cantidades apropiadas han tenido que ser abonadas indirectamente por la sociedad a través del rescate bancario, de los recortes públicos y de las subidas de impuestos. Al final, ha sido la ciudadanía la que se ha visto forzada a liquidar la factura de la corrupción y a paliar las secuelas de los sobrecostes fraudulentos.

Dos novelas de Rafael Chirbes —*Crematorio* y *En la orilla*— reflejan muy acertadamente esa euforia irresponsable y el deprimente desastre

posterior. Chirbes retrata primero la voracidad del crecimiento urbanístico, la pérdida de los valores que deberían dar sentido a la actividad económica, la ruptura de la cohesión social que abre el camino a la corrupción. Después el autor describe las secuelas del derrumbe y el angustioso vacío que ya existía en la etapa precedente, aunque se encontrara oculto por la podredumbre moral y por una ofuscación muy animosa. La visión literaria de Rafael Chirbes resulta idónea para comprender esos años y para buscar razones más allá de las jurídicas, económicas o políticas.

DEL CASO GÜRTEL A LOS PAPELES DE BÁRCENAS:

LA CREACIÓN DE UN «EFICAZ SISTEMA DE CORRUPCIÓN INSTITUCIONAL»

No todos los asuntos de corrupción son iguales, ni tampoco generan el mismo escándalo. El caso Gürtel ha presentado una enorme importancia en los más diversos sentidos. La sentencia de condena de la Audiencia Nacional sobre la primera etapa de esta trama corrupta en 2018 fue el argumento esgrimido para justificar la primera moción de censura que ha prosperado en nuestra historia democrática. Además, las obscenas características de este caso, difundidas en duros momentos de crisis económica, desencadenaron una intensa sensibilización social contra la corrupción. Se acordaron cambios en la legislación específica sobre financiación de partidos políticos. También se creó por fin el delito de financiación ilegal en 2015, tras varias décadas de prácticas fraudulentas de las fuerzas políticas.

El caso Gürtel ha destacado por la amplitud de sus derivaciones. Sus numerosas conductas delictivas han implicado que concurra casi todo el catálogo de los delitos vinculados a la corrupción. Sus estructuras corruptas han aprovechado todos los huecos legales que permitían las normas de funcionamiento de nuestras Administraciones públicas. Eran las mismas lagunas que también facilitaron prácticas similares durante los años

anteriores de democracia y durante el franquismo, sin que los poderes públicos adoptaran las pertinentes medidas de corrección. El elemento añadido relevante en el caso Gürtel fue la enorme organización de conjunto de la red corrupta, con voluntad de permanencia empresarial, muy bien coordinada y apoyada por expertos en ingeniería financiera. Sin duda, esa eficacia en la gestión corrupta y su imponente extensión se debió a la centralización de estas operaciones desde la gerencia y la tesorería del PP, a través de Luis Bárcenas, y a la especialización del grupo de empresas de Francisco Correa para gestionar los negocios fraudulentos, como se ha indicado en las resoluciones judiciales sobre esta trama.

Los hechos probados de las sentencias explican cómo fue organizado lo que se calificó judicialmente como «un auténtico y eficaz sistema de corrupción institucional». La trama ejecutó un cuidadoso operativo estructural de apropiación masiva de dinero público a través de «mecanismos de manipulación de la contratación pública, central, autonómica y local», especialmente a partir de 1996 y hasta 2009, cuando se produjeron las primeras detenciones. A través de sobornos o de la influencia sobre cargos del PP, se concedían contrataciones públicas a empresas que proporcionaban, a precios desorbitados, los más variados servicios o suministros. Según las sentencias, la diferencia entre el precio de mercado y el realmente pagado se repartía entre los beneficiarios de esta trama: los empresarios adjudicatarios, las redes de Correa que gestionaban esas contrataciones públicas, los políticos que amañaban las adjudicaciones y el propio PP. La tesorería de este partido guardaba en efectivo gran parte del dinero recibido en una caja fuerte en su sede de la calle Génova. También se incorporaban a esta caja los donativos millonarios de otras empresas que contrataban con la Administración, con aportaciones que superaban los límites legales, lo cual suponía un manifiesto incumplimiento de las normas en la materia, por lo que estas dádivas se camuflaban con todo tipo de artificios fraudulentos. La sentencia del caso Bárcenas

especificó que en esa caja fuerte llegaron a ingresarse varios millones de euros en metálico. Ese dinero negro nutría la denominada caja B del partido y se gestionaba a través de una contabilidad paralela a la oficial. Con esos fondos procedentes de la corrupción se pagaron cuantiosos gastos electorales, la reforma de la sede central del partido por importe de más de un millón de euros y los más diversos sobresueldos de sus cargos. El propio Bárcenas documentaba las operaciones económicas con anotaciones manuscritas.

El despacho del tesorero de la calle Génova, con su caja fuerte atestada de billetes, fue el centro de coordinación de estas operaciones delictivas. Además, la gestión directa sobre el terreno empresarial se materializaba con las actividades de mediación, impulso y recaudación de Francisco Correa. A su apellido se debe el nombre que las fuerzas de seguridad pusieron a la trama: *Gürtel* en alemán significa «correa». El líder de la trama no solo actuaba como conseguidor de negocios corruptos ajenos. Además, sus propias empresas también participaron directamente en todo tipo de negocios turbios con las Administraciones, las cuales enriquecieron personalmente a Correa y generaron gigantescos dividendos para las arcas del PP. La sentencia indica que, entre 2000 y 2008, Francisco Correa percibió más de 8 millones de euros por las adjudicaciones fraudulentas a sus empresas. Además, también recibió cerca de 3 millones en mordidas por intermediar a favor de otras empresas. Por otro lado, el líder de la trama cuidaba especialmente a bastantes cargos políticos que amparaban sus manejos, a los que agasajaba con lujosos regalos de todo tipo. Sus empresas también lograron cuantiosos beneficios por la organización de eventos del PP, en gran parte abonados con dinero procedente de esas prácticas indecentes.

Como dato impactante sobre la magnitud de estos movimientos de dinero, resulta muy significativa la detección en Suiza de cuentas bancarias a nombre de Luis Bárcenas por valor de más de 47 millones de euros. La

investigación judicial no ha determinado si ese dinero lo había ocultado allí el tesorero para gastos del partido o se trataba de mordidas percibidas directamente por Bárcenas para su lucro personal. Lo cierto es que el origen de esos millones procedía necesariamente de todas estas prácticas, como indican las sentencias, que han explicado otros datos concretos sobre el enriquecimiento personal de Bárcenas. Las resoluciones judiciales también destacan el papel de Bárcenas para influir constantemente sobre cargos de su partido a través de las más variadas gestiones personales con las que amarraba los contratos a favor de las empresas que había implicado Correa. Ambos actuaban en estrecha coordinación. El tesorero del partido practicaba las actuaciones pertinentes «para que las adjudicaciones recayeran en el concreto empresario que les interesaba, en cuya ejecución se incluían los incrementos correspondientes, que luego eran repartidos en la manera que se tenía establecida».

La investigación judicial de este saqueo de los fondos públicos se dividió por piezas, ante su enorme amplitud. La sentencia de la Audiencia Nacional de 2018 juzgó la primera etapa de la trama, entre 1999 y 2005. Entre las instituciones afectadas se encontraban diversos organismos públicos de Madrid, de Castilla y León y de Andalucía. Los hechos probados de la sentencia describen las formas ejercidas para «violentar los procedimientos de contratación» a través de la preselección de las empresas adjudicatarias, el fraccionamiento de los contratos o la manipulación de los pliegos de condiciones. Todo ello implicó la condena de 29 acusados por la comisión de delitos de asociación ilícita, prevaricación, cohecho, malversación, fraude, tráfico de influencias, falsedad documental, blanqueo de capitales y contra la Hacienda Pública.

El Tribunal Supremo confirmó de manera casi íntegra la sentencia y fijó las penas finales. Luis Bárcenas fue condenado a veintinueve años de prisión y su esposa Rosalía Iglesias a más de doce años de cárcel. La máxima condena fue para Francisco Correa, al que se le impusieron

cincuenta y un años de prisión. El número dos de la trama y ex secretario de organización del PP gallego, Pablo Crespo, fue condenado a treinta y seis años de prisión. El ex consejero autonómico popular, Alberto López Viejo, recibió una condena de veintisiete años de cárcel.

También fueron condenados los alcaldes de los dos ayuntamientos madrileños más afectados en este proceso judicial, a causa de los sobornos recibidos y de su intervención en los amaños de las adjudicaciones públicas. El ex alcalde de Majadahonda, Guillermo Ortega, fue condenado a cuarenta años de prisión. Para el ex alcalde de Pozuelo de Alarcón y ex senador del PP, Jesús Sepúlveda, la pena fue de catorce años de cárcel. Además, la trama regaló varios coches a Sepúlveda y también le pagó gastos de viajes, fiestas y los más variados regalos mientras estaba casado con Ana Mato. Por ello, esta última fue condenada al pago de más de 27.000 euros en calidad de partícipe a título lucrativo. La implicación judicial de Ana Mato como responsable civil en el caso Gürtel provocó en 2014 su dimisión como ministra de Sanidad.

Asimismo, el PP fue condenado como partícipe a título lucrativo a restituir más de 133.000 euros por los gastos electorales fraudulentos en Majadahonda y más de 111.000 euros por los de Pozuelo de Alarcón. Por otro lado, las resoluciones judiciales refieren que la existencia de la contabilidad paralela de este partido se remontaría al menos a 1989, lo cual muestra conexiones con la etapa del caso Naseiro. Además, en la sentencia del caso Gürtel fue condenado a un año de prisión Ángel Sanchis Perales, antiguo tesorero del PP en los años ochenta. Los hechos probados refieren que este último incurrió en blanqueo de dinero, con movimientos económicos de ocultación a instancias de Bárcenas. Todo ello representa otra conexión más con las viejas finanzas, pues debemos recordar que Ángel Sanchis Perales fue uno de los principales imputados en las diligencias del caso Naseiro.

Otra conexión importante con las antiguas finanzas es la del ex tesorero del partido, Álvaro Lapuerta, que fue imputado durante la instrucción del caso Gürtel, aunque la causa contra él se archivó por razones de demencia sobrevenida, y fallecería poco después. Lapuerta desempeñó diversos cargos públicos durante la dictadura, entre ellos el de procurador de las Cortes franquistas. Durante la Transición fue uno de los diputados populares que se abstuvo cuando se votó la aprobación de la Constitución. Ocupó numerosos cargos parlamentarios durante los años ochenta y relevó a Rosendo Naseiro en 1993 como tesorero del PP. Ocupó el cargo durante quince años, hasta que en 2008 fue sucedido por Bárcenas, que anteriormente había ocupado el cargo de gerente, con funciones muy cercanas a las del tesorero Lapuerta.

El origen de las investigaciones sobre el caso Gürtel se debió en gran parte a una denuncia en 2007 a la Fiscalía del ex concejal del ayuntamiento de Majadahonda, José Luis Peñas. Este había formado parte inicialmente de las actividades ilícitas de la trama, pero se arrepintió de sus actos y comenzó a grabar conversaciones con Fernando Correa y otros implicados. Las grabaciones aportadas con su denuncia fueron pruebas determinantes en los distintos procesos sobre esta trama. Las dificultades para investigar la corrupción se pueden constatar con lo ocurrido en este caso. Sin información desde el interior de los grupos corruptos resulta muy difícil detectar las actuaciones delictivas. José Luis Peñas fue condenado por varios delitos a cerca de cinco años de prisión, pero no llegó a ingresar en la cárcel al suspenderse la ejecución de la condena por no superar ninguna de las distintas penas impuestas los dos años de privación de libertad.

Por otro lado, la sentencia de la Audiencia Nacional sobre el caso Bárcenas también confirmó en sus hechos probados la existencia de una caja B en el PP y de una contabilidad paralela a la oficial, gestionada por el ex gerente y ex tesorero, en los términos indicados anteriormente. La resolución acordó la condena de Bárcenas a dos años de prisión por un

delito contra la Hacienda Pública en relación de concurso medial con un delito de falsedad documental. Asimismo, la sentencia condenó al PP como responsable civil subsidiario al pago de más de 123.000 euros. Esta sentencia se encuentra pendiente de recurso ante el Tribunal Supremo.

El sentido de las sentencias dictadas contradice abiertamente las declaraciones testificales en los juicios de los anteriores presidentes del partido, José María Aznar y Mariano Rajoy, los cuales negaron la existencia de una contabilidad paralela y de una caja B. En las resoluciones judiciales, este amplio manejo de dinero negro se considera acreditado con numerosos medios de prueba, entre ellos la admisión de diversos cargos políticos de que percibían sobresueldos. En consecuencia, resulta lógico que en el ámbito ciudadano se pueda pensar que los máximos dirigentes del PP debían conocer necesariamente lo que estaba ocurriendo. Esta opinión resulta comprensible, pero en el ámbito penal rige la presunción de inocencia, por lo que no se puede actuar contra los líderes del partido sin la concurrencia de pruebas suficientes. En todo caso, en el supuesto de que los dirigentes ignorasen el trasiego de millones de euros en la caja fuerte del partido, nos encontraríamos ante una seria falta de diligencia que entraría en el terreno de las responsabilidades políticas. Además, resulta llamativa la actitud procesal de la organización afectada. En esos procedimientos se imputó a su ex gerente y ex tesorero nada menos que la creación de una trama corrupta y la sustracción de dinero de la propia formación, sin que por el partido se formulara acusación alguna contra Bárcenas.

La trama Gürtel ha contado con numerosas ramificaciones territoriales. Las principales han afectado al ámbito valenciano, pues el entramado empresarial de Correa contaba allí con bastante implantación. En el caso Fitur se analizaron las contrataciones de servicios en ferias de turismo. Los hechos declarados probados por el Tribunal Superior de Justicia mostraban un *modus operandi* similar al visto anteriormente. La sentencia consideró acreditado que entre 2005 y 2009 se habían amañado las contrataciones a

favor de una empresa de Francisco Correa. La manipulación llegaba hasta el extremo de que era la propia empresa la que redactaba los criterios de concesión de los contratos, con la finalidad de asegurarse la adjudicación, con el beneplácito de los cargos autonómicos. Según la resolución judicial, esta empresa no disponía de medios para efectuar estos servicios, por lo que los subcontrataba y obtenía enormes beneficios aplicando unos «márgenes desproporcionados, duplicando partidas o facturando gastos inexistentes».

La sentencia reprochó «los comportamientos en los que el sistema de poder es empleado para el enriquecimiento de unos pocos en detrimento de la ciudadanía». Y consideró que concurrían los delitos de asociación ilícita, prevaricación, cohecho, malversación, fraude, tráfico de influencias, falsedad documental, blanqueo de capitales y contra la Hacienda Pública. La *consellera* de Turismo del gobierno valenciano, Milagrosa Martínez, fue condenada a nueve años de prisión; la sentencia relataba que se había practicado con ella la misma dinámica de regalos de lujo que ha caracterizado a esta trama. Por otro lado, junto a otros condenados, a Francisco Correa y a Pablo Crespo se les impuso la pena de trece años de prisión. Además, otro de los principales colaboradores de Correa, Álvaro Pérez, conocido popularmente como *El Bigotes*, recibió una condena de doce años de cárcel. La sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo.

Por otro lado, los principales jefes de la trama Gürtel también fueron condenados en el caso de la financiación irregular del PP valenciano, en una causa en la que se dictaron condenas por delitos electorales y por falsedad documental. En la sentencia dictada por la Audiencia Nacional se condenó a Francisco Correa y a Pablo Crespo a una pena de cinco años de prisión. Álvaro Pérez fue condenado a seis años de cárcel. Por otro lado, el ex secretario general de esta formación, Ricardo Costa, fue condenado a cuatro años de cárcel, pero se suspendió su ingreso en prisión al no superar las penas por separado el límite legal de dos años; el tribunal valoró muy positivamente que la confesión de Costa hubiera contribuido al

esclarecimiento de los hechos. La sentencia consideró probado que las campañas electorales de 2007 y 2008 de este partido fueron organizadas por una mercantil de Correa. Una parte de estos gastos se abonaron con dinero negro y con facturas falsas emitidas por diversas empresas por valor de más de un millón de euros. Con esta dinámica fraudulenta se superaron los límites de gasto electoral previstos legalmente.

Otra causa muy conocida fue la de los trajes, que tuvo un resultado desigual para los acusados. Según la Fiscalía, dentro de las citadas dinámicas de los jefes de la red Gürtel, estos regalaron varios trajes de alta calidad a varios dirigentes autonómicos para agasajarlos. Dos de los acusados admitieron haber recibido esas prendas. En concreto, el reconocimiento de su culpabilidad fue realizado por el ex vicepresidente del gobierno autonómico valenciano, Víctor Campos, y por el ex jefe de gabinete de la Conselleria de Turismo, Víctor Betoret. La conformidad tenía como finalidad evitar el juicio y obtener una reducción de la pena, por lo que ambos fueron condenados por un delito de cohecho pasivo impropio a la pena de multa de 9.600 euros para cada uno. Los otros dos acusados eran Ricardo Costa y el entonces presidente del gobierno valenciano, Francisco Camps. Se había anunciado que también iban a reconocer los hechos, e incluso se presentó un escrito en ese sentido ante el órgano judicial. Sin embargo, en el último momento se produjo un cambio de postura y la confesión no se firmó. Se celebró el juicio ante un jurado dividido, que acordó la absolución de Camps y de Costa, con cinco votos contra cuatro. Con anterioridad, Francisco Camps había optado por dimitir de su cargo de presidente autonómico. Sin embargo, en el juicio se mostraron como pruebas diversas conversaciones grabadas en las que se evidenciaba su proximidad con cabecillas de la trama Gürtel y su partido optó por no recuperarlo para la actividad política.

Las mismas dinámicas fraudulentas fueron detectadas por la Audiencia Nacional en la contratación irregular de pantallas, sonido y megafonía para

la visita a Valencia en 2006 del papa Benedicto XVI; en esta sentencia, pendiente de recurso de casación, se impusieron de nuevo elevadas penas de cárcel a Francisco Correa, Pablo Crespo y Álvaro Pérez, así como al ex director de Radio Televisión Valenciana, Pedro García Gimeno, que fue condenado a más de seis años de prisión. Por otro caso con dinámicas similares Francisco Correa y Pablo Crespo fueron condenados a pena de prisión por la Audiencia Nacional, por el amaño de contratos con el ayuntamiento de Jerez de la Frontera para la feria de turismo Fitur. Otro asunto parecido fue el relacionado con más de veinte contratos irregulares de Aena, que llevaron a condenas privativas de libertad para varios cargos de esta entidad y para Francisco Correa.

Todavía quedan bastantes causas pendientes por juzgar de la trama Gürtel. Las confesiones de Francisco Correa y de Luis Bárcenas sobre las donaciones efectuadas para la caja B por algunas de las principales constructoras del país al PP provocaron la apertura de una causa que se instruye en la Audiencia Nacional. En dicho procedimiento se investiga si esas aportaciones económicas se realizaban a cambio de contrataciones públicas. Por otro lado, al cierre de este libro se estaba celebrando el juicio sobre las actuaciones presuntamente delictivas de la trama Gürtel en el municipio madrileño de Boadilla del Monte, con bastantes similitudes con las prácticas citadas en Majadahonda y en Pozuelo de Alarcón. Otra causa pendiente afecta a la posible financiación irregular de las actividades del PP valenciano. Y también se investigan aún diversas actuaciones urbanísticas y de construcción de viviendas en Arganda del Rey.

El caso de los ERE y los abusos de poder en Andalucía

La mayoría de los casos de corrupción política buscan el enriquecimiento personal. Hay otros casos en los que se pretende el enriquecimiento del

partido para mejorar su capacidad de influencia en la sociedad o en unas elecciones. El clientelismo suele ser considerado una forma de corrupción, aunque no siempre sea de carácter delictivo. Con las redes clientelares se busca perpetuar el poder a través de favores con los que se logran adhesiones. En el caso de los ERE de Andalucía la gravedad cualitativa y cuantitativa de las infracciones provocó que las conductas encajaran en diversas figuras delictivas. El abuso de poder consiste precisamente en ejercerlo al margen de las normas y para favorecer ilegítimamente determinados intereses.

El uso indebido de los presupuestos públicos, sin los controles adecuados, provocó algunos de los efectos más nocivos del caso de los ERE. De partida, debemos valorar que las ayudas públicas en los expedientes de regulación de empleo son una forma habitual de protección social que cuenta con los correspondientes procedimientos legales. La concesión de subvenciones también es una forma legítima de actuación institucional para corregir desigualdades o para estimular actuaciones sociales dignas de apoyo público. Sin embargo, en esta ocasión la Junta de Andalucía actuó al margen del ordenamiento jurídico. En la pieza que afecta a los responsables políticos, los hechos probados de la sentencia del caso de los ERE dictada en 2019 indican de manera detallada las desviaciones de poder que se produjeron.

La jueza Mercedes Alaya inició la instrucción a partir del caso Mercasevilla, en el que se investigaban presuntos intentos de soborno para una concesión en una escuela de hostelería. En la empresa afectada se detectaron posibles irregularidades en la adjudicación de subvenciones de los ERE. Una de las piezas principales del caso Mercasevilla se encuentra actualmente pendiente de juicio.

Durante la década de los noventa, la Junta de Andalucía adoptó diversas medidas sociales para paliar la situación de las empresas en crisis a través de prejubilaciones de sus trabajadores. Se concedían subvenciones para

estos casos desde el respeto a los procedimientos establecidos y contando con los informes técnicos preceptivos. Sin embargo, los órganos jurídicos y de intervención en ocasiones ponían reparos o planteaban cuestiones que podían retrasar los trámites. Según la sentencia, para evitar que se produjeran conflictos sociolaborales, los cargos políticos de la Junta optaron a finales de 1999 por implantar un sistema mucho más ágil, pero que eliminaba los controles de legalidad.

Se acordaron modificaciones de partidas presupuestarias, de manera irregular, para asignar los pagos a conceptos económicos que no disponían de controles de los técnicos. Era una forma de eludir la creación de expedientes para las subvenciones. Así se podían realizar los pagos casi con completa libertad y sin ninguna fiscalización. La ausencia de controles se completó derivando la gestión de los pagos de esta partida a un ente de la Junta que no contaba con la intervención preceptiva de un órgano supervisor. Los artificios presupuestarios se completaron con transferencias de financiación irregulares. Como explica la sentencia, todas estas actuaciones provocaron un descontrol absoluto.

Esta situación le dio un poder absoluto al director general de Trabajo de la Junta, Javier Guerrero, para decidir cómo gestionar las ayudas económicas entre 2000 y 2010, sin ningún control de legalidad, a pesar de que este carecía realmente de competencias para la concesión de subvenciones. Como indican los hechos probados de la resolución judicial, todo ello provocó que los fondos del programa de ayudas «se aplicaran, se gastaran y se ejecutaran prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido». Estas irregularidades fueron puestas de manifiesto de forma reiterada por los técnicos de la Junta de Andalucía, pero los responsables gubernativos continuaron anualmente con el mismo procedimiento. El gobierno autonómico fue impulsando cada año sus presupuestos con conocimiento de esta situación anómala. Así pues, la

sentencia llega a la conclusión de que esta situación de ilegalidad para evitar los controles fue buscada deliberadamente por los cargos políticos.

Todo ello acabó permitiendo que los fondos se utilizaran con fines ajenos al interés público. Las subvenciones se concedían «sin exigir la más mínima acreditación de una situación que legitime la percepción de la supuesta ayuda, sin necesidad de justificar el empleo o uso del dinero que se recibía». En definitiva, permitía el enriquecimiento de empresas o de terceros ajenos a cualquier interés social debidamente acreditado. Además, la falta de controles provocó que se gastaran cantidades muy superiores al presupuesto habilitado.

En la ejecución de la gestión de estas ayudas públicas se cometieron numerosas irregularidades por parte del director general de Trabajo de la Junta, Javier Guerrero. No se practicó una convocatoria general de las ayudas económicas para garantizar su publicidad y para que las empresas interesadas tuvieran conocimiento de la posibilidad de realizar solicitudes. Como refiere la sentencia, esta oscuridad en la forma de concesión de las ayudas privó del derecho a solicitar las subvenciones a un importante número de empresas en crisis. En sentido contrario, el dinero se dio en ocasiones a mercantiles que no estaban en crisis, a trabajadores prejubilados que no estaban en empresas que realizaban un ERE, a personas que fueron beneficiadas gratuitamente, o a todo tipo de intermediarios y conseguidores que se enriquecieron de manera fraudulenta canalizando las ayudas. Además, como indica la sentencia, ante la falta de controles internos, los fondos también se utilizaron con fines completamente ajenos a las ayudas a empresas en crisis, pues se pagaron campañas de comunicación, muestras de artesanía o jornadas sindicales.

Por otro lado, la gestión de Javier Guerrero en la asignación de las ayudas siguió los cánones más usuales de clientelismo, nepotismo y amiguismo. En esta borrachera de poder, Guerrero repartió dinero a manos llenas a amistades, a alcaldes cercanos y a militantes de su partido. Asignó

una subvención incluso a su suegra, y también tramitó una ayuda con un coste de más de un millón de euros a su chófer, Juan Francisco Trujillo, el cual acusó en el juzgado a su jefe de mandarle en ocasiones a comprar cocaína con dinero público. Guerrero fue condenado en una pieza anterior del caso de los ERE a siete años de cárcel por malversación y prevaricación.

Según la sentencia, el montante global del dinero gastado irregularmente fue de 679 millones de euros. Se trata de cantidades de indiscutible entidad, y los cargos políticos debían conocer necesariamente los aspectos esenciales de cómo se estaba llevando a cabo esta gestión. Además, concurrían elementos manifiestos de un clientelismo expansivo que beneficiaba al partido gobernante. Como indica Juan Esteban Poveda, el caso de los ERE no fue un feo lunar en un sistema administrativo inmaculado, sino un síntoma más de unos hábitos que se basaban «en la confusión entre institución y partido». La corrupción no solo consiste en robar, sino también en facilitar que otros puedan apropiarse a espuertas de los recursos de toda la sociedad.

Resultaba necesario delimitar si, más allá de la responsabilidad política del presidente y de los consejeros autonómicos, también debían determinarse responsabilidades penales ante un reparto de dinero público manifiestamente arbitrario. El dinero se pudo gastar de ese modo al haberse adoptado decisiones institucionales ilegales que permitían un abusivo despilfarro clientelar. La sentencia de la Audiencia de Sevilla considera que los principales cargos autonómicos conocían la ilegalidad de las decisiones presupuestarias adoptadas al haber sido advertidos por los órganos técnicos de supervisión, por lo que incurrieron en diversos delitos. Por ello, la resolución indica que en la cúspide de la pirámide se encontraban Manuel Chaves, presidente de la Junta, y Juan Antonio Griñán, consejero de Economía y Hacienda.

Manuel Chaves fue condenado por prevaricación a nueve años de inhabilitación, al considerar la sentencia que era el presidente de la Junta, por lo que presidía los consejos de gobierno, aprobó los anteproyectos de presupuestos y era el superior común de las consejerías que gestionaron este tema, por lo que debió consentir necesariamente el sistema de ayudas que se adoptó. Juan Antonio Griñán fue condenado a seis años de prisión y a quince años de inhabilitación, por malversación y prevaricación, al entender la resolución judicial que como consejero de Economía y Hacienda elaboraba los presupuestos y tenía conocimiento posterior sobre datos relevantes de la ejecución de las partidas; la sentencia indica que Griñán era consciente de la palmaria ilegalidad de los actos en los que participó, sabía que era imposible su fiscalización y asumió la eventualidad de que los fondos fueran gastados con fines ajenos al interés público.

En términos similares a Chaves y a Griñán también fueron condenados otros ex consejeros autonómicos, como Magdalena Álvarez, Gaspar Zarrías, José Antonio Viera, Antonio Fernández García y Francisco Vallejo, así como otros cargos políticos y técnicos de la Junta. Asimismo, en esta pieza el ex director general de Trabajo, Javier Guerrero, fue condenado a la pena de más de siete años de prisión y más de diecinueve años de inhabilitación, por prevaricación y malversación. La sentencia está recurrida en casación ante el Tribunal Supremo. Las múltiples irregularidades investigadas en el caso de los ERE han sido desglosadas en numerosas piezas que se encuentran aún pendientes de juicio.

Las tramas catalanas y la corrupción del pujolismo

Al analizar las prácticas corruptas en Cataluña nos encontramos con una variable sin equivalentes en otros lugares. Con frecuencia las irregularidades en las instituciones catalanas se han pretendido esconder con pretextos políticos. Las críticas, las acusaciones o las investigaciones

por corrupción han sido presentadas sistemáticamente por los afectados como ataques al autogobierno catalán. Aunque este tipo de argumentación procede de lejos, estos problemas se han agudizado con los conflictos derivados del *procés*. Sin duda, en una sociedad democrática plural resultan plenamente legítimas las aspiraciones independentistas, soberanistas o autonomistas, al igual que las posiciones políticas centralistas. Sin embargo, lo que parece poco admisible es desviar la atención cuando se analiza la realidad de prácticas corruptas a menudo bastante contrastadas.

En el ámbito catalán existen serios problemas de falta de ejemplaridad pública, a los niveles más altos en los que se encuentran los otros territorios estatales más dañados por las prácticas fraudulentas. Lo demuestran las investigaciones judiciales, pero también los estudios internacionales. El Instituto de Calidad del Gobierno de la Universidad de Gotemburgo publica un prestigioso índice anual sobre calidad institucional de los gobiernos subnacionales, en el que se valoran las estructuras gubernativas de las distintas regiones europeas. En el caso de nuestro país, en el índice de 2021 el territorio con peor percepción de control de la corrupción es Cataluña, seguida de Canarias, Andalucía y Madrid.

Los términos con los que se podía enturbiar el debate sobre la corrupción ya se mostraron al principio de la Transición, ante los indicios de irregularidades sobre la gestión de Jordi Pujol en Banca Catalana. Cuestionar las posibles actuaciones fraudulentas se convirtió en un ataque a Cataluña, en lugar de representar una exigencia ética imprescindible. Pere Ríos ha documentado las presiones a los fiscales José María Mena y Carlos Jiménez Villarejo para dificultar las acusaciones jurídicas contra Pujol. Y Jordi Amat ha reflejado en su libro *El hijo del chófer* las presiones periodísticas que se produjeron para suavizar los reproches públicos al *president* de la Generalitat.

Cuando se iniciaron las investigaciones sobre el patrimonio oculto de Jordi Pujol, el ex *president* realizó en 2014 una confesión que sorprendió a

muchos catalanes. Pujol admitió la realidad de ese dinero escondido y aseguró que se debía a un legado de su padre que no había sido regularizado desde su fallecimiento en 1980. Más allá de la seria irregularidad admitida sobre una fortuna camuflada, el reconocimiento ponía de manifiesto que las acusaciones contra Pujol contaban con base fáctica suficiente y no eran ataques contra las instituciones catalanas.

El juez instructor de la Audiencia Nacional que ha investigado el origen de ese dinero oculto no ha constatado la existencia de ninguna transmisión hereditaria. Al contrario, ha cerrado la instrucción del caso con la atribución de numerosos delitos a Jordi Pujol, su esposa Marta Ferrusola y sus siete hijos. Según el auto de procedimiento abreviado, este entramado familiar formó una organización criminal que, aprovechando su posición privilegiada de ascendencia en la vida política, social y económica catalana durante décadas, «acumuló un patrimonio desmedido directamente relacionado con percepciones económicas derivadas de actividades corruptas».

A partir de la abundante documentación incorporada, el magistrado instructor explica en su resolución que los fondos proceden de pagos ilícitos realizados por terceras personas, en su mayor parte vinculadas con distintas empresas, disimulados bajo distintas estructuras societarias más o menos sofisticadas, a través de diferentes paraísos fiscales y fórmulas contractuales. Todos estos contratos simulados encontraban su contraprestación en el ejercicio de concretas influencias por parte de la familia Pujol-Ferrusola en adjudicaciones, cambios de calificación urbanística o adjudicación de concesiones. Por ello, el juez instructor considera que los hechos investigados serían constitutivos indiciariamente de delitos de organización criminal o asociación ilícita, blanqueo de capitales, contra la Hacienda Pública y falsedad documental. Estas valoraciones judiciales habrán de analizarse en el juicio correspondiente.

Esta dinámica parece confirmada en la sentencia que en 2018 condenó a dos años y cinco meses de prisión a uno de los hijos, Oriol Pujol, en el caso de las ITV, por la comisión de los delitos de cohecho, tráfico de influencias y falsedad documental. En los hechos probados se indica que Oriol Pujol cobró mordidas a cambio de favorecer a varios empresarios en la adjudicación de estaciones de ITV y en otras actividades empresariales. Estas comisiones ilegales se camuflaron con facturas por trabajos inexistentes de asesoría que libró su esposa a las empresas por importe de 381.450 euros. En el momento de los hechos Oriol Pujol era el secretario general de Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y diputado autonómico. En contraste con las teorías de la conspiración contra las instituciones catalanas, debemos remarcar que el hijo de Jordi Pujol reconoció en sede judicial haber cometido los hechos delictivos, que además estaban acreditados con documentos, movimientos bancarios y otros medios de prueba.

La financiación de los partidos que formaban CiU comportó investigaciones judiciales en los años noventa, como vimos en el capítulo anterior con el caso Pallerols y el caso Casinos. Esta cuestión alcanzó un momento álgido cuando Pasqual Maragall afirmó en 2005 en un debate en el Parlamento autonómico, en referencia a los dirigentes convergentes, que tenían un problema, y que ese problema se llamaba «tres por ciento». La alusión llevaba al espacio público el rumor entre corrillos de que CDC se financiaba exigiendo ese porcentaje en las adjudicaciones de obra pública de la Generalitat. Más allá del revuelo político que se generó, se abrieron diversas actuaciones judiciales sobre esta cuestión. Tras cerrarse las primeras diligencias, posteriormente se reabrieron en 2015 y se imputó a varios dirigentes de CDC.

Tras la práctica de la fase de instrucción, la Audiencia Nacional consideró que existían indicios sobre comisiones pagadas por empresas por el 3 % de las adjudicaciones de obra pública del gobierno catalán, por lo

que los hechos investigados podían constituir delitos de organización criminal, fraude, cohecho, tráfico de influencias y blanqueo de capitales. Según el auto de procedimiento abreviado, estos pagos servían para financiar ilegalmente a CDC y gran parte de ellos se enmascararían como donaciones a dos fundaciones del partido. Los hechos habrían sido cometidos indiciariamente, según la resolución judicial, por los ex gerentes del partido Germà Gordó, Daniel Osàcar y Andreu Viloca, así como por una treintena de personas y por diversas empresas; la imputación afectaría a CDC y a su partido sucesor, el PDeCAT.

Por otro lado, la financiación ilegal de CDC tuvo un papel relevante en el caso Palau, también conocido como caso Millet, que generó un enorme impacto en Cataluña, ante la importancia simbólica, histórica y cultural del Palau de la Música. La investigación judicial determinó que gran parte de las cuantiosas ayudas económicas recibidas por esta entidad cultural, que es privada pero de interés público, eran desviadas al patrimonio personal de su presidente, Fèlix Millet. El saqueo de los fondos del Palau llevó a la extracción de 23 millones de euros de los fondos del auditorio por parte de Millet y su principal colaborador, Jordi Montull. Además de la sustracción directa de ingentes cantidades, desde las cuentas del Palau de la Música se pagaron viajes personales, celebraciones de todo tipo, las bodas de las hijas o las reformas de sus viviendas. Manuel Trallero describe minuciosamente este latrocinio en su libro *Música celestial*.

Además, las resoluciones judiciales destacan que entre 1999 y 2009 la empresa constructora Ferrovial abonó comisiones ilegales por importe de más de 6 millones de euros a CDC a través del Palau de la Música, que habría actuado como una cañería para canalizar estas aportaciones fraudulentas. Según los hechos probados, la operativa consistía en que Ferrovial pagaba patrocinios simulados al Palau por el porcentaje del 4 % de las obras públicas concedidas por la Generalitat, entre las que se encontraban las referentes a la Ciudad de la Justicia o las de la línea 9 del

metro de Barcelona. Después Fèlix Millet entregaba el dinero acordado en un sobre directamente al tesorero de CDC, Daniel Osàcar, o lo derivaba a una fundación cercana al partido a través de convenios fraudulentos. Todo ello implicó delitos de apropiación indebida, falsedad documental, blanqueo de capitales y tráfico de influencias. Fèlix Millet fue condenado a nueve años de prisión y Jordi Montull a siete años. Al tesorero de CDC, Daniel Osàcar, se le impuso una condena de tres años y medio de prisión.

Por otro lado, en el caso Pretoria quedó evidenciada una situación de coincidencia entre intereses económicos, por encima de las discrepancias ideológicas, que unió en una misma trama a cargos socialistas y políticos convergentes. Los implicados pactaron diversas operaciones urbanísticas en las poblaciones de Santa Coloma de Gramenet, Badalona y Sant Andreu de Llavaneres. Los hechos probados de la sentencia indican que entre los años 2002 y 2009 los condenados participaron en operaciones urbanísticas en estas tres localidades barcelonesas que, en lugar de favorecer el interés público, buscaban la obtención de elevados rendimientos económicos para promotores e inversores particulares. A cambio de propiciar estas operaciones, los implicados cobraban diversas mordidas de muy elevada cuantía. La dinámica consistía en recalificar municipalmente terrenos para incrementar al máximo su aprovechamiento urbanístico, lo cual permitía operaciones especulativas de enriquecimiento rápido a los empresarios. Como explica Baltasar Garzón, «se compraban terrenos sin valor, se recalificaban y posteriormente se vendían con la obtención de generosas plusvalías».

Por ello, la Audiencia Nacional impuso condenas a los integrantes de esta trama por los delitos de tráfico de influencias, prevaricación administrativa, cohecho, falsedad documental y blanqueo de capitales. El ex diputado socialista Luis Andrés García fue condenado a siete años de prisión. El ex alcalde socialista de Santa Coloma de Gramenet, Bartomeu Muñoz, recibió una condena de más de cinco años de cárcel. El convergente

Lluís Prenafeta, que había sido la mano derecha de Jordi Pujol y su secretario de Presidencia, fue condenado a un año y once meses de prisión; la investigación descubrió que Prenafeta tenía cerca de 15 millones de euros en cuentas en Suiza y Andorra. Y también se impuso la misma pena de cárcel al miembro de CDC Macià Alavedra, ex *conseller* de Economía de la Generalitat.

También en el ámbito local catalán se han producido bastantes casos de corrupción. Un asunto significativo en la esfera de los ayuntamientos fue el expolio de la Asociación Catalana de Municipios por parte de su secretario general y del jefe de los servicios jurídicos, los convergentes Josep Maria Matas y Francesc Xavier Solà. Según los hechos probados de la sentencia dictada en 2017, ambos se apropiaron de cerca de un millón de euros de la institución, en cantidades no idénticas, a través de artificios como la emisión de facturas por servicios inexistentes y otras formas de desviación de los pagos de la entidad. Josep Maria Matas y Francesc Xavier Solà incurrieron en delitos de malversación y falsedad documental, por lo que ambos fueron condenados a un año y once meses de prisión.

En conjunto, las prácticas corruptas en las instituciones catalanas han alcanzado una indiscutible implantación. Los conflictos territoriales y los legítimos debates sobre la materia no deberían afectar a la integridad de las instituciones, pues las cuestiones referentes a la ejemplaridad pública siempre habrían de quedar en un plano distinto.

Caso Nóos: la condena de Iñaki Urdangarín

El caso Nóos provocó efectos reputacionales muy negativos sobre la jefatura del Estado. Cuando comenzó en 2010 la investigación judicial, la crisis económica y el estallido de casos de corrupción habían avivado el descontento ciudadano. Todas las instituciones políticas empezaron a ponerse bajo sospecha. La Corona parecía haber quedado al margen, en el

contexto de un reinado en el que Juan Carlos de Borbón apenas había sido objeto de críticas. Las escasas objeciones hacia su figura habían quedado restringidas a cenáculos muy reducidos o a la prensa extranjera. En círculos periodísticos, económicos o políticos sí se conocían algunos de los hechos reprochables que con posterioridad han sido divulgados y han ido erosionando su figura. Sin embargo, hasta pocos años antes de la abdicación en 2014, el silencio en los medios españoles fue la regla general.

El caso Nóos fue un punto de inflexión. No afectó directamente al entonces jefe de Estado, pero sí a su yerno y a su hija, la infanta Cristina. Era una parte de la Familia Real la que estaba bajo sospecha por conductas en apariencia reprobables. Y la sociedad estuvo muy atenta a posibles favoritismos judiciales, en el citado contexto de marcada sensibilidad hacia cualquier forma de injusticia o trato desigual.

Como indica Alfonso Pérez Medina en relación con el asunto Nóos, «algunos casos de corrupción únicamente se explican por la codicia infinita de sus protagonistas». Esa codicia era percibida muy negativamente por una ciudadanía que portaba la indignación como una de sus banderas críticas. Hay bastantes opiniones que consideran que el caso Nóos acabó llevando a la abdicación de Juan Carlos I. Los datos que se iban conociendo sobre el volumen de dinero percibido por Urdangarín desde los organismos públicos y la forma de realizarse algunos gastos familiares escandalizaron a una sociedad muy preocupada por la situación económica y por la falta de ejemplaridad de nuestras instituciones. El foco comenzó a abrirse y a proyectarse también sobre la Corona. Empezaron a manifestarse opiniones críticas hasta entonces calladas y a difundirse informaciones que antes quedaban ocultas.

El Instituto Nóos fue constituido por Iñaki Urdangarín y su socio Diego Torres. Se trataba de una entidad sin ánimo de lucro que tenía como finalidad la difusión de las investigaciones realizadas a través de cursos, conferencias, seminarios y publicaciones. Esta asociación tuvo un papel

determinante en los hechos delictivos. Urdangarín había mantenido en 2003 gestiones con organismos del gobierno autonómico balear para el patrocinio de un equipo ciclista. Disponía de un contacto muy cercano del mundo deportivo, el regatista olímpico y medalla de oro José Luis Ballester, conocido como *Pepote*, que ocupaba el cargo de director general de Deportes del gobierno balear. Tras el éxito de esta intermediación sobre el equipo ciclista, que le reportó notables beneficios, Urdangarín planteó una propuesta aún más ambiciosa económicamente.

A través de José Luis Ballester, a principios de 2005 el yerno del jefe de Estado concertó una reunión a la que también asistió el presidente del gobierno autonómico, Jaume Matas. Urdangarín le propuso la creación en Palma de Mallorca de un Foro Internacional sobre Turismo y Deporte que sería organizado por el Instituto Nóos. Las jornadas se celebrarían durante tres días; a cambio, los organismos autonómicos abonarían a Nóos más de un millón de euros. Según los hechos probados de la sentencia, Urdangarín actuó con un prevalimiento derivado del «privilegiado posicionamiento institucional del que disfrutaba, dada su proximidad a la jefatura del Estado».

Con la intención de mantener sus buenas relaciones con el rey, Jaume Matas aceptó por completo la propuesta y dio instrucciones a los distintos departamentos para que la secundaran. No se abrió ningún expediente de contratación, ni se permitió la libre concurrencia de otras propuestas, por lo que la adjudicación de esta actividad se realizó completamente al margen del ordenamiento jurídico, a pesar de la enorme cuantía de los pagos. El evento se celebró en noviembre de 2005 y el Instituto Nóos cobró lo acordado. Al año siguiente se repitió la operación y se celebró otra vez esta cumbre sobre turismo y deporte. Dos organismos autonómicos volvieron a abonar más de un millón de euros a la entidad constituida por Iñaki Urdangarín y Diego Torres. Según los hechos probados de la sentencia de la Audiencia de Palma, el Instituto Nóos no acreditó la realización de todos

los gastos por el dinero recibido, pues quedaron sin justificación 445.000 euros.

Estos dos foros sobre turismo y deporte pasaron bastante desapercibidos, aunque hubo algunas críticas políticas por su escasa repercusión y por su desorbitado precio para unas jornadas de tres días. Sin embargo, durante la investigación del caso Palma Arena, en la que se analizaban los sobrecostes de este pabellón deportivo, los registros efectuados hicieron que en 2010 el juez instructor José Castro se tropezara casualmente con documentos sobre la concesión al Instituto Nóos de la organización de estos congresos. Al constatar la ausencia de formalidades esenciales para la adjudicación de esta actividad, Castro decidió abrir una pieza separada que acabaría llevando a la imputación de Iñaki Urdangarín y de la infanta Cristina, entre otras personas.

Durante la instrucción judicial se constató el recorrido del dinero percibido por el Instituto Nóos, que también procedía de otras actividades similares. También hubo ingresos abonados por las instituciones valencianas. La parte que correspondía a Urdangarín era desviada a una empresa denominada Aizoon mediante artificios irregulares. El motivo de estas operaciones era que Nóos era una entidad sin ánimo de lucro y no permitía repartir beneficios económicos. La mercantil Aizoon solo tenía como socios a Iñaki Urdangarín y a Cristina de Borbón. El juez Castro apreció indicios de actuaciones fraudulentas en la gestión económica de esta última sociedad, que quedan reflejados en los hechos probados de la sentencia condenatoria, después ratificada esencialmente por el Tribunal Supremo.

El objeto social de Aizoon era el servicio de consultoría y asesoramiento en la gestión de empresas, pero la sociedad estaba sin apenas actividad. Con la finalidad de eludir el pago de impuestos a la Agencia Tributaria, gran parte de los gastos familiares eran pagados con los fondos de esta empresa, como si fueran pagos por el funcionamiento de la sociedad. Desde la cuenta

de Aizoon se abonó el servicio doméstico y se pagaron viajes, fiestas, restaurantes, mobiliario y reformas en la vivienda familiar, entre otros desembolsos. Además, con la finalidad de añadir gastos ficticios a efectos fiscales, se formalizó un contrato de alquiler innecesario entre Aizoon y la infanta Cristina y Urdangarín, con lo que ambos firmaban a la vez como arrendadores y como arrendatarios. La propia Agencia Tributaria emitió informes en los que indicaba que Aizoon no era una sociedad con una actividad real, sino una empresa pantalla, constituida por ambos, que operaba con finalidad defraudatoria y que estaba vinculada al entramado de movimientos económicos del Instituto Nóos. Además, Urdangarín debería haber declarado esos beneficios como IRPF y no como impuesto de sociedades, pero la tributación legal en el primer caso implicaba una aportación mucho mayor a las arcas públicas.

Al ir recabando toda esa información, Castro apreció indicios de delito de blanqueo de capitales y de un delito contra la Hacienda Pública en la conducta de la infanta Cristina, por lo que decidió citarla a declarar como imputada. Anteriormente ya habían declarado Iñaki Urdangarín y Diego Torres. A partir de la decisión de José Castro de imputar a la hija del entonces jefe de Estado se desató una bronca campaña contra el magistrado instructor desde determinados medios. También hubo destacados cargos políticos que apoyaron públicamente a Cristina de Borbón. Por otro lado, la Fiscalía había respaldado las actuaciones judiciales realizadas hasta entonces, pero atacó con dureza la decisión de imputar a la infanta. El fiscal Pedro Horrach comenzó a utilizar un tono muy agresivo hacia el juez instructor, nada habitual en los usos judiciales, e incluso llegó a insinuar que estaba prevaricando. Como ha indicado Baltasar Garzón, el fiscal perdió «esa posición equidistante de defensa de la legalidad que debe caracterizar al órgano acusador público en el proceso penal». El juez Castro refirió a la periodista Pilar Urbano en su libro *La pieza 25* las diversas estrategias personales que utilizó el fiscal para presionarlo con la finalidad

de que no imputara a Cristina de Borbón. Ni la Fiscalía ni la Abogacía del Estado formularon acusación contra la hija del rey.

La infanta Cristina acabó declarando como investigada. Y, posteriormente, en el juicio se tuvo que sentar en el banquillo de los acusados. Sin embargo, la sentencia de la Audiencia de Palma la absolvió de la acusación del delito contra la Hacienda Pública, al considerar que el administrador de Aizoon era Urdangarín y que ella no desempeñaba esas funciones. El tribunal mantuvo un criterio jurídico distinto al del juez Castro y otra sección de la Audiencia de Palma, que interpretaron que la infanta había actuado como cooperadora necesaria. Por otro lado, la sentencia condenó a más de seis años y tres meses de prisión a Urdangarín por los delitos de prevaricación, falsedad documental, fraude, tráfico de influencias y dos delitos contra la Hacienda Pública. Posteriormente el Tribunal Supremo redujo la pena a cinco años y diez meses de prisión, al eliminar el delito de falsedad.

Diego Torres fue condenado en términos muy similares, y su pena final fue de cinco años y ocho meses de prisión. La esposa de Torres, Ana María Tejeiro, y Cristina de Borbón fueron condenadas como partícipes a título lucrativo a restituir las cantidades en las que se habían beneficiado. Además, las condenas afectaron a varios cargos del gobierno autonómico, entre ellos a José Luis Ballester. Al presidente del gobierno balear, Jaume Matas, se le impuso una pena de tres años y ocho meses de prisión por prevaricación, falsedad documental, malversación y fraude.

El Tribunal Supremo destacó en la sentencia de casación la entidad del trato de favor recibido por Urdangarín: «Es de destacar que el logro del influjo ejercido desde el trampolín de su privilegiada posición no se limita a la contratación, sino también y particularmente a la exclusión de toda concurrencia posible obviando las condiciones, presupuestos y proyectos que otras empresas podían ofrecer mejorando las fijadas casi unilateralmente por el recurrente y su socio». El caso Nóos muestra una vez

más las dinámicas reiteradas de la corrupción en nuestro país: uso desviado de los presupuestos públicos, falta de controles internos que advirtieran de las irregularidades y poder desmedido que actúa al margen de equilibrios institucionales. En conjunto, el impacto de este caso llevó a un desgaste añadido de nuestras instituciones que alcanzó al entorno de la Corona, pues llegó a dañar indirectamente la apariencia de ejemplaridad que siempre debe mostrar la jefatura del Estado.

El falso oasis del País Vasco

Durante años se repitió en Euskadi la idea de que las instituciones vascas eran un oasis de ejemplaridad en relación con unas dinámicas estatales muy afectadas por las prácticas corruptas. Sin embargo, un análisis atento de los casos surgidos nos demuestra que también se han producido en sus organismos públicos prácticas fraudulentas de cierta entidad, aunque se pueda matizar el alcance comparativo de las mismas. Además, como podemos comprobar, la tipología de las actuaciones delictivas presenta perfiles bastante similares a las que se han desarrollado en otros territorios. En los términos expresados por Iker Rioja, las formas de corrupción en Euskadi se encuentran en los parámetros habituales de otros lugares; incluso la trama Gürtel tuvo ramificaciones en Vitoria, como recuerda este periodista en su libro *Dentro de lo normal*, sobre la corrupción vasca. En todo caso, en relación con los años anteriores, recordemos el caso de las tragaperras que fue archivado tras el fallecimiento del principal investigado, José Joaquín Portuondo, aunque en las investigaciones constaban indicios sobre la financiación ilegal del PNV en los años noventa.

El caso De Miguel es el escándalo más importante que ha afectado a las instituciones vascas. El nombre se debe al principal acusado, Alfredo de Miguel, número dos del PNV en Álava y miembro de la Diputación Foral, al que se le imputaba haber gestionado un entramado junto a otras personas

con la finalidad de cobrar mordidas por la adjudicación de contratos públicos. Entre los integrantes de la trama se encontraban varios dirigentes del PNV en Álava, y también eran de este partido la mayoría de los ayuntamientos en los que se realizaban las contrataciones fraudulentas.

La sentencia de la Audiencia de Álava condenó en 2019 a un total de quince personas por los delitos de asociación ilícita, cohecho, tráfico de influencias, prevaricación, blanqueo y malversación. Alfredo de Miguel fue condenado a más de trece años de cárcel. Por otro lado, los también dirigentes del PNV Koldo Otxandiano y Aitor Tellería fueron condenados respectivamente a penas de prisión de siete y seis años. El ex director de Juventud del gobierno vasco, Javier Sánchez Robles, fue condenado a siete años de prisión.

La resolución judicial indica que esta trama se organizó para obtener beneficios ilícitos gracias a la influencia política que suponía su destacada militancia en el PNV. Esta circunstancia les permitió intervenir sobre las contrataciones de diversos organismos públicos entre 2005 y 2009. Las comisiones afectaban a empresas que querían instalarse en el Parque Tecnológico de Álava y a otras que recibían adjudicaciones de obra pública o bien actuar en zonas industriales. En distintas contrataciones de obras la trama percibió el 4 % de la cuantía pagada al constructor. Otra actuación fraudulenta fue realizada por la trama con la Consejería de Cultura y Juventud del gobierno vasco. La sentencia refiere numerosas conexiones entre la militancia en el PNV y los cargos que decidían las contrataciones, e incluso algunos de los empresarios que se beneficiaban de las mismas. La resolución judicial ha sido recurrida ante el Tribunal Supremo.

Por otro lado, la sentencia del caso Margüello condenó en 2018 a un alto cargo del gobierno del PNV en la Consejería de Sanidad. La investigación judicial analizó irregularidades en la externalización de servicios de salud y posibles comisiones a cambio de las contrataciones. La sentencia considera que las gestiones para las adjudicaciones no cumplieron los trámites

previstos legalmente. Según los hechos probados de la resolución judicial, el responsable territorial de Sanidad, José Ramón Elorriaga, actuó de manera arbitraria para beneficiar a las empresas adjudicatarias, creadas por un jefe de calidad de un hospital, José Carlos Margüello, a través de una persona que actuó como testaferro, María Nieves Fernández. La Audiencia de Vizcaya acordó la condena de estos tres acusados por prevaricación y el Tribunal Supremo fijó finalmente una pena de inhabilitación de ocho años para José Ramón Elorriaga, de cinco años para José Carlos Margüello y de tres años para María Nieves Fernández.

La Audiencia de Vizcaya condenó en 2016 a cuatro años de prisión y ocho años de inhabilitación, por los delitos de malversación y prevaricación, a Txema Gonzalo, miembro de Esker Batua, organización referente de Izquierda Unida. Gonzalo ocupaba el cargo de delegado de Vivienda del gobierno vasco y la sentencia indica que orilló deliberadamente los mecanismos de contratación de personal y de ejecución de obras, además de beneficiar económicamente a personas y entidades cercanas a él.

El ex presidente del concejo de Aretxabaleta, Miguel Acedo, fue condenado por la Audiencia de Álava por haberse apropiado durante su mandato entre 2004 y 2014 de más de 545.000 euros mediante reintegros y pagos personales con la tarjeta de crédito de la corporación. Se le impuso la pena de dos años de prisión por la comisión de un delito de apropiación indebida.

El ex alcalde de Bakio, Txomin Rentería, miembro del PNV, fue condenado inicialmente por la Audiencia de Vizcaya a dos años y medio de prisión por los delitos de fraude y falsedad documental en la adjudicación irregular en 2007 de las obras de un centro de talasoterapia. Según la sentencia, la decisión del primer edil buscaba favorecer arbitrariamente a la empresa adjudicataria para que su aportación económica por el canon

municipal fuera muy inferior. El Tribunal Supremo modificó parcialmente la sentencia y condenó a Txomin Rentería a ocho años de inhabilitación.

El ex alcalde peneuvista de Getaria, Mariano Camio, fue condenado en 2019 a cuatro años y medio de prisión por los delitos de administración desleal y falsedad documental por su gestión en las obras de construcción del museo Balenciaga. La sentencia consideró que Camio había actuado de manera fraudulenta para beneficiar a terceros. La resolución indica también que se había contratado a profesionales o empresas por servicios o trabajos que no se llevaron a cabo, así como que se habían pagado con fondos públicos gastos personales sin ninguna justificación. Los sobrecostes en la construcción del museo fueron significativos, pues estaba presupuestado inicialmente en 6 millones de euros y acabó costando más de 20. La sentencia ha sido recurrida ante el Tribunal Supremo.

El ex alcalde de Muskitz, Gonzalo Riancho, miembro de Eusko Alkartasuna en el momento de los hechos, fue condenado por prevaricación a siete años de inhabilitación por adjudicar unos cursos de verano en 2010 y 2011 a una empresa que se vio favorecida por una decisión adoptada al margen de los procedimientos establecidos. La sentencia destaca el carácter arbitrario de la resolución, pues fue adoptada en contra de los informes emitidos por los técnicos municipales.

Por otro lado, se encuentra pendiente de juicio la acusación dirigida por la Fiscalía contra el ex alcalde de Alonsotegi, José Luis Erezuma, miembro del PNV, por los delitos de prevaricación, fraude, malversación, falsedad documental, por el presunto pago de 681.000 euros por obras no realizadas. Además, existen otras causas penales abiertas contra otros dos ex alcaldes de esta ciudad, los también peneuvistas Gabino Martínez de Arenaza y Aitor Santisteban, por supuestas irregularidades urbanísticas y constructivas.

Como ha apuntado Ahoztar Zelaieta en su libro *La trama del 4%*, en casi todos los casos de corrupción en el País Vasco se constata como tendencia

que son protagonizados por cargos del PNV. Así pues, no podemos hablar de un oasis en Euskadi poblado unánimemente por la integridad institucional. Al mismo tiempo, desde una perspectiva de ecuanimidad, se puede valorar que este partido no se ha visto implicado en las últimas décadas en causas por financiación ilegal, al menos hasta ahora. Es una diferencia sustancial con lo ocurrido con otras fuerzas políticas, de ámbito estatal o autonómico, que también han ejercido importantes espacios de poder durante bastantes años. Además, las instituciones vascas han sido pioneras en algunas políticas de transparencia y en la implantación de planes de integridad. Por otro lado, el PNV cuenta con una característica peculiar: existe una incompatibilidad interna que impide simultanear los cargos institucionales y los cargos de partido, lo cual dificulta la acumulación de poder. Se trata de medidas positivas en la estrategia anticorrupción, por lo que sería interesante analizar el impacto institucional que estas líneas de actuación han comportado en materia de ejemplaridad pública.

En el citado índice del Instituto de Calidad del Gobierno de la Universidad de Gotemburgo sobre calidad institucional de los gobiernos subnacionales europeos, el País Vasco obtiene los mejores resultados sobre control de la corrupción entre las comunidades autónomas de nuestro país. Euskadi no es un paraíso, pero tampoco es el infierno. En todo caso, las sentencias indicadas muestran la necesidad de actuar con la máxima firmeza para atajar las prácticas corruptas.

La corrupción política masiva en territorio valenciano

Quizás en el ámbito valenciano es donde se ha producido en estas dos últimas décadas la mayor concentración geográfica de cargos públicos implicados en temas de corrupción. La amplia concentración de poder acabó desembocando en multitud de causas judiciales abiertas por los más

variados delitos. Las investigaciones han afectado a presidentes de la Generalitat, a consejeros autonómicos, a los presidentes de las tres diputaciones provinciales y a alcaldes o concejales de las principales ciudades de esta comunidad autónoma. Como indica Sergi Castillo, el liderazgo que llegó a alcanzar la corrupción valenciana «solo se explica por la excelencia que lograron los arquitectos del régimen en su empeño».

En los últimos tiempos las investigaciones penales del caso Erial contra el ex presidente autonómico Eduardo Zaplana han suscitado una importante atención en los medios. El procedimiento se encuentra actualmente en fase de instrucción, y se acordó judicialmente la prisión provisional contra Zaplana por considerarse que existían indicios de la comisión de los delitos de cohecho, malversación, blanqueo de capitales y prevaricación. Los hechos investigados se refieren a las presuntas mordidas por valor de más de 10 millones de euros que habría recibido presuntamente una trama delictiva por las concesiones de ITV y de parques eólicos entre 1997 y 2001. También se encuentran investigados el ex *conseller* de Industria, Fernando Castelló, y otros altos cargos. Además, a Zaplana se le imputan diversas operaciones de ingeniería financiera sobre lavado del dinero obtenido, según la investigación policial, a través de testaferros, empresas pantalla y movimientos económicos en paraísos fiscales.

Por otro lado, el ex *president* de la Generalitat, José Luis Olivas, fue condenado en 2017 a la pena de un año y medio de prisión por los delitos de falsedad documental y contra la Hacienda Pública; los hechos probados de la sentencia indican que Olivas falsificó una factura de 500.000 euros al empresario Vicente Cotino, también condenado, por unos servicios de asesoramiento inexistentes, lo cual permitió a este último practicar una deducción fiscal de forma fraudulenta. Por otro lado, el también ex presidente autonómico Francisco Camps se encuentra investigado en la Audiencia Nacional por una pieza del caso Gürtel, junto a la ex directora general de Promoción Institucional, Dora Ibars; se trata de una causa en la

que se investigan presuntos delitos de prevaricación y fraude por el montaje de un pabellón turístico en Fitur a favor de una de las empresas de Francisco Correa.

También la corrupción ha salpicado a consejeros de los gobiernos autonómicos valencianos. Antes hemos reseñado la condena a prisión de la ex *consellera* de Turismo, Milagrosa Martínez. Actualmente se mantiene en la Audiencia Nacional la imputación del ex consejero de Justicia y ex dirigente popular, Serafín Castellano, junto a otros ex altos cargos de la Generalitat valenciana, por presuntas argucias fraudulentas en la adjudicación de contratos de extinción de incendios forestales a la empresa Avialsa en el conocido como caso del cartel del fuego.

La condena a prisión del ex *conseller* Rafael Blasco generó cierta conmoción en la sociedad valenciana por el perfil muy conocido del político afectado, que había sido un activo militante en la lucha antifranquista y después pasó por varias formaciones políticas. Como hemos indicado anteriormente, Blasco fue durante los años ochenta un destacado dirigente socialista y consejero de Urbanismo en el gobierno de Joan Lerma. Una investigación derivada de irregularidades en su departamento por presunta corrupción desencadenó el cese de su cargo como miembro del gobierno autonómico, aunque finalmente la causa fue archivada al decretarse la nulidad de las escuchas telefónicas en las que se basaban los indicios de delito. Posteriormente el PP lo incorporó a diversas actividades de gobierno y fue sucesivamente consejero autonómico de Empleo, Bienestar Social, Territorio y Sanidad. Su último cargo en el gobierno valenciano fue el de *conseller* de Solidaridad y Ciudadanía, y en esa etapa acabó implicado en el caso Cooperación. Los hechos probados de la primera sentencia indican que, entre 2008 y 2010, Rafael Blasco participó en el desvío de cerca de un millón y medio de euros de fondos destinados a programas de cooperación con dos comunidades rurales de

Nicaragua. Con ese dinero los integrantes de la trama adquirieron varios inmuebles en Valencia.

El Tribunal Superior de Justicia condenó a Blasco a ocho años de prisión por los delitos de malversación, tráfico de influencias, prevaricación y falsedad documental, aunque finalmente el Tribunal Supremo fijó la condena privativa de libertad en seis años y medio. También fueron condenados varios cargos autonómicos y los integrantes de la red de entidades que habían obtenido las ayudas fraudulentas. En una segunda pieza del caso, Rafael Blasco fue condenado por participar en el desvío de unos 5 millones de euros destinados a labores de cooperación, entre ellas la construcción de un hospital en Haití; en realidad, esas partidas presupuestarias acabaron enriqueciendo a los protagonistas de la trama, que incluso llegaron a adquirir propiedades en Miami. Este ha sido el colofón de una carrera política marcada en sus inicios por el ingreso de Blasco en la cárcel Modelo de Barcelona por activismo antifranquista y que continuó hasta llegar a la cárcel valenciana de Picassent por corrupción en democracia.

Los presidentes de las tres diputaciones provinciales valencianas también han protagonizado portadas con noticias sobre corrupción. El caso más conocido es el del ex presidente de la Diputación de Castellón, Carlos Fabra, que fue acusado de cohecho, de tráfico de influencias y de varios delitos contra la Hacienda Pública, en una investigación en la que no se logró determinar el origen de un importante enriquecimiento patrimonial no justificado. Finalmente, tras un dilatado proceso judicial de más de diez años, en 2013 el dirigente popular fue condenado por cuatro delitos fiscales a la pena de cuatro años de prisión y al pago de cerca de 700.000 euros a la Agencia Tributaria. Tras el cumplimiento de la pena privativa de libertad, Carlos Fabra ha sido encausado por presuntos movimientos de ocultación del dinero para no afrontar sus responsabilidades económicas ante la justicia; actualmente se sigue un procedimiento contra él y contra el

empresario Fernando Roig por la supuesta comisión de los delitos de cohecho, blanqueo de capitales y frustración de la ejecución.

Además, un hombre de confianza de Fabra, el ex vicepresidente de la Diputación de Castellón Francisco Martínez, fue condenado en 2016 a ocho meses de prisión por un delito de negociaciones prohibidas. Y actualmente está en trámite otra causa en la que se le imputan los delitos de fraude y blanqueo de capitales.

Por otro lado, se siguen numerosos procedimientos penales contra el ex presidente de la Diputación de Valencia, el popular Alfonso Rus, en distintas piezas del caso Taula. Las diligencias de este caso provocaron la dimisión de Rus. En una de las piezas se le imputa haber participado en el amaño en 2013 de la contratación del servicio de atención telefónica de este organismo público, con lo que se habrían desviado fraudulentamente más de 200.000 euros, según la Fiscalía Anticorrupción. Junto a otros cargos públicos, Rus también está acusado por la Fiscalía en la llamada causa de los zombis, por la contratación de favor a personas que no desempeñaban ninguna función ni acudían a trabajar a ninguna dependencia de la corporación provincial. En otras diligencias se investiga a Alfonso Rus y a otros cargos públicos por el presunto cobro de comisiones en la adjudicación de obras para la construcción de colegios e infraestructuras educativas por parte de la empresa pública Ciegsa.

Además, el vicepresidente de la Diputación de Valencia, Enrique Crespo, fue condenado en 2018 a diez años de prisión, junto a otros acusados, por el desvío de 24 millones de euros de la empresa pública que gestionaba la depuradora de Pinedo. Según los hechos probados de la sentencia, las actuaciones delictivas se realizaban a partir de concertaciones «con varios empresarios para que emitieran facturas por servicios no prestados o por un importe muy superior al coste real, de modo que incorporaron a su patrimonio o al de familiares y amigos el dinero defraudado». Estos hechos fueron constitutivos de los delitos de cohecho, prevaricación, malversación,

falsedad documental y blanqueo de capitales. Asimismo, en otra causa la Fiscalía también acusa a otro ex vicepresidente de la Diputación de Valencia, Juan José Medina, entre otros encausados, por un presunto desvío de 190.000 euros en adjudicaciones públicas del ayuntamiento de Valencia.

Las investigaciones por corrupción llevaron igualmente a la dimisión del ex presidente de la Diputación de Alicante, Joaquín Ripoll, que anteriormente había sido también vicepresidente autonómico. Ripoll fue detenido en 2010 durante las diligencias por el caso Brugal, que investigaban presuntas prácticas corruptas en la adjudicación de la contrata de basuras en la comarca de la Vega Baja de Alicante. Actualmente la Fiscalía acusa a Joaquín Ripoll de haberse concertado con los empresarios Enrique Ortiz y Ángel Fenoll para beneficiarles con la concesión del plan de residuos de la zona, a cambio de la entrega de dos viviendas al entonces presidente de la Diputación.

También se han investigado numerosos casos que han afectado a alcaldes y concejales valencianos. La ex alcaldesa de Valencia, Rita Barberá, fue imputada por el Tribunal Supremo por un presunto delito de blanqueo de capitales, en el conocido como caso Pitufeo, en el que presuntamente en 2015 diversos cargos municipales simularon aportaciones económicas al partido que se les devolvían con dinero negro de procedencia ilícita. Rita Barberá falleció poco después de prestar declaración como investigada en sede judicial. La causa continúa con una acusación por blanqueo de capitales de la Fiscalía Anticorrupción contra 49 ex concejales y asesores del PP en el ayuntamiento de Valencia. En el mismo procedimiento se acusa al ex concejal popular Alfonso Grau por cohecho, blanqueo y malversación, por organizar presuntamente una estructura para blanquear dinero ilícito que este recaudaba a través de empresarios afines y que habría servido para financiar las campañas a las elecciones municipales de 2007, 2011 y 2015.

Por otro lado, también el ayuntamiento de Valencia es el marco de las diligencias sobre el caso Azud, en el que se encuentran imputados el ex

vicealcalde popular Alfonso Grau, el ex concejal socialista Rafael Rubio y otros cargos públicos por su presunta implicación en una trama de adjudicaciones fraudulentas de obras públicas y otros contratos a cambio de mordidas.

Asimismo, el ex alcalde de Alicante, el socialista Gabriel Echávarri, fue condenado en 2018 a más de ocho años de inhabilitación por un delito de prevaricación por el fraccionamiento de varios contratos en el conocido como caso Comercio.

El listado de políticos valencianos implicados en casos de corrupción es bastante largo. Entre ellos se encuentra el ex alcalde de Torrevieja, Pedro Hernández Mateo, que fue condenado en 2012 por prevaricación y falsedad documental a tres años de prisión. El ex alcalde de Paterna, Lorenzo Agustí, fue condenado a siete años de inhabilitación por un delito de prevaricación. La alcaldesa de Orihuela, Mónica Lorente, fue condenada en 2015 a nueve meses de suspensión de cargo público por un delito de falsedad documental y actualmente se encuentra encausada en varios procedimientos. La ex alcaldesa de La Pobla de Farnals, Natividad García Castellar, fue condenada en 2016 por un delito de cohecho a la pena de dos años de prisión. Además, se mantienen acusaciones por diversos delitos contra el ex alcalde de Calpe, Javier Morató, el ex alcalde de Gandía, Arturo Torró, el ex alcalde de Santa Pola, Miguel Zaragoza, el ex alcalde de Crevillent, César Asencio, el ex alcalde de San Antonio de Benagéber, Eugenio Cañizares, los ex alcaldes de Cabanes, Francisco Artola, Estrella Borrás y Artemio Siurana, o el ex vicealcalde de Alicante, Andrés Llorens.

Debemos añadir por su singularidad la condena por malversación y prevaricación a un año y medio de prisión de la ex directora del Instituto Valenciano de Arte Moderno, Consuelo Ciscar, por el uso de los fondos públicos de este organismo para promocionar la carrera artística de su hijo. En conjunto, la galopante corrupción valenciana se ha podido desarrollar gracias a la ausencia de controles, como ha indicado Francesc Arabí. La

inmensa acumulación de poder sin límites ha llevado a situaciones intolerables. Al escritor Ferran Torrent le gusta explicar la razón por la que prefiere escribir novelas de ficción sobre la corrupción valenciana: si contara la verdad, nadie se la creería.

Los grupos corruptos organizados en la Comunidad de Madrid

En Madrid se han aglutinado siempre numerosos casos de corrupción, a menudo irradiados por tramas que se distribuían a nivel estatal desde la capital del país. Como hemos indicado con anterioridad, el caso Gürtel ha tenido ramificaciones por distintas comunidades autónomas, pero sus tentáculos han alcanzado a bastantes municipios madrileños. Además, también se han desarrollado grupos presuntamente delictivos que han operado sobre todo desde las instituciones autonómicas de Madrid o desde estructuras de ámbito principalmente regional. Todo ello sin perjuicio de que las operaciones corruptas hayan podido extenderse a otros territorios del país o conseguir beneficios fraudulentos con ayuntamientos madrileños. La enorme complejidad de las principales tramas madrileñas ha provocado que sigan en fase de instrucción después de muchos años.

En 2014 se puso en marcha la operación Púnica con la detención de más de cincuenta personas. Las diligencias judiciales investigaban una red corrupta presuntamente dirigida por Francisco Granados, ex consejero de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y anterior número dos del PP madrileño con Esperanza Aguirre. Según las diligencias policiales, esta trama funcionaba de manera coordinada para gestionar mordidas de empresarios a políticos a cambio de favores ilícitos de las Administraciones públicas. La Audiencia Nacional acordó la prisión provisional de Granados, situación en la que estuvo cerca de tres años, ante el riesgo de fuga y de destrucción de pruebas, pues se le imputaban los

delitos de organización criminal, blanqueo de capitales, malversación, cohecho, prevaricación y tráfico de influencias. El órgano judicial detectó cuentas en Suiza y en Singapur por una cuantía de 11 millones de euros, cuya titularidad atribuyó a Granados, además de un patrimonio inmobiliario muy elevado, todo ello oculto bajo diversos artificios, en los que supuestamente habría participado como testaferro el constructor David Marjaliza. Además, en la casa del suegro de Granados la investigación localizó un millón de euros en metálico escondidos en un altillo.

A causa de su amplitud, el caso Púnica se ha troceado en diversas piezas. En una de ellas se investiga la presunta financiación ilegal del PP de Madrid, y en esa causa han sido imputados Esperanza Aguirre e Ignacio González. Otras piezas afectan a supuestas actuaciones de la trama corrupta en municipios madrileños, pero también de Murcia, Valencia o León. En una de estas piezas el magistrado instructor de la Audiencia Nacional ha acordado el procesamiento de Granados, del ex senador David Erguido y de los alcaldes populares de Valdemoro, Móstoles, Ciempozuelos, Algete y Moraleja de Enmedio, al imputarles la participación en esta red corrupta de adjudicaciones amañadas de contratos. La complejidad de una macrocausa de estas características provoca que sea previsible cierta demora hasta que se celebre el juicio de cada una de estas piezas.

Por otro lado, en el caso Lezo se investigan presuntas prácticas corruptas en la gestión de la empresa pública Canal de Isabel II, encargada del ciclo integral del agua en la Comunidad de Madrid. En 2017 se acordaron diversas detenciones, entre ellas la del ex presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, que estuvo seis meses en prisión provisional por esta causa. En este procedimiento se han constatado judicialmente indicios de que esta sociedad pública madrileña habría comprado en Brasil una empresa de aguas por un precio muy superior al de mercado, y que parte de ese sobrecoste se habría desviado al patrimonio de Ignacio González, de varios directivos de la entidad madrileña y de otros imputados. Las

diligencias se centran en la presunta concertación con los titulares de esa empresa brasileña para formalizar la compraventa y después entregar la compensación económica pactada.

El perjuicio público por esta operación fue fijado entre 6 y 9 millones de euros por la Audiencia Nacional. El ex presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, se habría embolsado supuestamente más de un millón y medio de euros. En la causa también se analizan otras actuaciones fraudulentas de la empresa pública Canal de Isabel II. En conjunto, se investigan posibles delitos de prevaricación, organización criminal, malversación, cohecho, blanqueo de capitales, fraude, falsificación documental y corrupción en los negocios. Además, en otra pieza del caso Lezo se investiga la gestión del tren a Navalcarnero, y la Fiscalía pide cuatro años de prisión para Ignacio González. Y en otra de las causas el Ministerio Público reclama para González una pena de seis años de cárcel por la presunta percepción de comisiones ilegales en la adjudicación irregular de las obras de un campo de golf en las instalaciones de la mercantil pública madrileña.

Asimismo, la Audiencia Nacional ha cerrado la fase de instrucción de la investigación sobre el Campus de la Justicia de Madrid. Se trataba de un proyecto del gobierno autonómico de Esperanza Aguirre para reunir en un mismo espacio todas las sedes judiciales de la ciudad. El proyecto fue presentado con los efectos publicitarios de una gran fanfarria vanguardista, pero con los años todo acabó en un estado de lamentable abandono. La gravedad de la situación fue destapada con el informe emitido en 2018 por la Cámara de Cuentas de Madrid.

A pesar del enorme desembolso de más de 350 millones de euros, solo se había construido un edificio, que se encontraba sin uso y en estado de completa dejadez. La creación de una empresa pública para la gestión de este proyecto faraónico facilitó la ausencia de controles y la concurrencia de numerosas irregularidades. La gran mayoría de los gastos realizados

quedarán como dinero perdido, al no haberse destinado a actuaciones constructivas eficientes sino a honorarios desorbitados de arquitectos, a informes sin utilidad práctica, a actos de presentación de las maquetas, a contrataciones sobredimensionadas de personal o a dispendios fastuosos para la colocación de primeras piedras. Solo para gastos publicitarios se destinaron más de 5 millones de euros.

La Audiencia Nacional se ha basado en el referido dictamen de la Cámara de Cuentas de Madrid para determinar la concurrencia de indicios de delito, al constatar irregularidades en infinidad de gastos superfluos y multitud de contrataciones sin expedientes, con posibles favoritismos que habrían generado elevados sobrecostes. La visión judicial muestra unos gastos desenfrenados que constituyeron un auténtico pozo sin fondo. Además, el juez instructor especificó que había empresas adjudicatarias que habían redactado los propios pliegos de los concursos.

A partir de esta valoración judicial indiciaria, la Fiscalía ha formulado acusación contra el ex consejero de Justicia y ex vicepresidente regional, Alfredo de Prada, para el que solicita una pena de ocho años de prisión por sus actuaciones entre 2005 y 2008. También se formula acusación contra otros cargos públicos y contra técnicos que participaron en la gestión de estos proyectos megalómanos que acabaron convertidos en humo, a pesar del gasto público de cientos de millones de euros. La acusación se centra en presuntos delitos de prevaricación, tráfico de influencias, malversación y determinadas infracciones penales societarias.

Debemos añadir que esta forma de dilapidar el dinero público que refleja el informe de la Cámara de Cuentas contrasta dramáticamente con la ausencia de unas instalaciones dignas en materia de justicia. Los órganos judiciales de Madrid continúan padeciendo alarmantes insuficiencias, derivadas de su dispersión, de su ubicación en edificios inapropiados y de la asfixiante falta de espacio. No existen suficientes salas de vistas, lo cual retrasa el señalamiento de juicios y provoca lamentables demoras que

perjudican a las partes de los procesos. Hay dependencias judiciales que no reúnen las condiciones más básicas de salubridad, ni tampoco cumplen las normas de prevención de riesgos laborales. Los medios informáticos son insuficientes. Sin duda, una asignación más eficiente de los medios económicos habría solventado bastantes de estos problemas. Volveremos más adelante en un capítulo posterior con los problemas específicos que genera el despilfarro de los recursos públicos.

Además, se han producido abundantes casos de corrupción con condena en bastantes ayuntamientos madrileños, en la línea de las prácticas fraudulentas municipales de otras partes del país. Todo ello ha llevado a situar a Madrid como una referencia en las investigaciones por corrupción, aunque es justo reconocer que comparte ese protagonismo con otras comunidades autónomas.

Las dinámicas territoriales en las prácticas corruptas

Una buena parte de la corrupción en nuestro país se ha producido en los gobiernos autonómicos. En líneas generales, el poder autonómico desgasta menos que el ejercido por el gobierno central o por los poderes locales, lo cual explica que se hayan producido mayorías absolutas o gobiernos monocolor durante largos periodos en distintas comunidades. En muchos casos se han generado acumulaciones de poder y estructuras clientelares que han favorecido la corrupción. Asimismo, en bastantes ayuntamientos en los que se han presentado estas características se han producido similares abusos de poder.

Hemos aludido previamente a la condena del presidente autonómico de Baleares, Jaume Matas, en la sentencia del caso Nóos. Con anterioridad había sido condenado a nueve meses de prisión, por un delito de tráfico de influencias, en el caso Palma Arena. Asimismo, fue condenado a siete meses de cárcel, por prevaricación y tráfico de influencia, por contratar a

dedo en 2007 a Santiago Calatrava como arquitecto del anteproyecto de un palacio de la ópera que no llegó a construirse, a pesar de que el coste de esos estudios previos para el erario público fue de más de un millón de euros. Además, Matas también fue condenado en 2019 en el caso Son Espases, por tráfico de influencias, prevaricación y fraude, a la pena de diez meses de prisión por intentar beneficiar a la empresa OHL en la construcción de un hospital.

También en Baleares fue condenada varias veces por corrupción la presidenta del Consell Insular de Mallorca, Maria Antònia Munar. La líder de Unió Mallorquina fue condenada en 2017 en el caso Can Domenge a dos años y medio de prisión por un delito de cohecho, al haber percibido un soborno a cambio de la adjudicación de unos terrenos públicos; anteriormente había sido condenada a seis años de cárcel en otra pieza de este caso, al estimarse que concurrían los delitos de prevaricación, fraude y revelación de secretos. En el caso Maquillaje, Maria Antònia Munar fue condenada a cinco años y medio de cárcel por los delitos de malversación, falsedad documental, prevaricación y fraude, por adjudicar de manera fraudulenta 240.000 euros en subvenciones a varias empresas audiovisuales que ella misma controlaba a través de testaferros.

En Murcia han sido muy frecuentes las prácticas corruptas en ayuntamientos. Esta región ha estado habitualmente en los puestos de cabeza en los registros oficiales sobre procedimientos penales abiertos. En 2020 fueron condenados el alcalde de Torre Pacheco, Daniel García Madrid, y el concejal de Urbanismo, Santiago Meroño, por un delito de prevaricación, al adjudicar a dedo obras municipales por valor de más de 500.000 euros.

El ex presidente de la comunidad autónoma, Pedro Antonio Sánchez, dimitió de su cargo tras la imputación judicial en el marco de las investigaciones de sobrecostes en la construcción de un auditorio cuando era alcalde de Puerto Lumbreras; el procedimiento se acabó archivando al

dejarse sin efecto diversas diligencias instructoras a causa de una reforma legal que restringió los plazos judiciales para completar la instrucción.

La presión urbanística sobre espacios medioambientales también ha generado la apertura de bastantes causas por corrupción. En el caso Novo Carthago se ha considerado judicialmente que existen indicios de delito contra Antonio Cerdá y Joaquín Bascuñana, ex consejeros autonómicos de Murcia, junto a otros altos cargos regionales, por introducir modificaciones para urbanizar en zona protegida diez mil viviendas, hoteles y campos de golf; esta causa se encuentra pendiente de juicio. Además, en 2019 dos altos cargos autonómicos de la Consejería de Medio Ambiente fueron condenados a las penas de dos años de prisión por un delito de falsedad documental, por la recalificación del paraje protegido de la Zerrichera, en Águilas, con la finalidad de construir una urbanización con campo de golf.

Por otro lado, el alcalde popular de Valladolid, Francisco Javier León de la Riva, fue condenado en 2015 a más de un año de inhabilitación y multa de 12.600 euros por un delito de desobediencia, al haber demorado durante un lustro la ejecución de una sentencia sobre reformas en un edificio en el que tenía un piso. En otro caso referente al ayuntamiento de Valladolid, el concejal popular de Urbanismo, José Antonio García de Coca, fue condenado en 2019 a la pena de dos años de prisión y dos años de inhabilitación por los delitos de falsedad, prevaricación y contra el patrimonio histórico, por manipular de manera fraudulenta a favor de varios empresarios el plan general de ordenación urbana.

El ex presidente popular de la Diputación de Pontevedra, Rafael Louzán, fue condenado en 2021 a dos años de prisión y ocho años de inhabilitación, por los delitos de prevaricación y fraude, por conceder una subvención de 86.311 euros para unas obras en un campo de fútbol que en su mayor parte ya estaban realizadas con anterioridad. Louzán ha recurrido dicha sentencia.

En 2017 fue condenado en el caso Campeón el ex diputado autonómico gallego Pablo Cobián, miembro del PP, junto a otros implicados. La

investigación afectaba a una trama que se dedicaba a la obtención fraudulenta de subvenciones en diversos organismos, especialmente el Instituto Gallego de Promoción Económica. Pablo Cobián fue condenado a la pena de ocho meses de prisión, por tráfico de influencias, por haber realizado funciones de intermediación determinantes en la actuación de esta trama.

En el caso Pokémon se investiga una trama que presuntamente conseguía adjudicaciones públicas en Lugo mediante el pago de sobornos. En la actualidad se encuentra imputado, junto a varios empresarios, el ex teniente de alcalde popular del ayuntamiento lucense, Francisco Fernández Liñares. La causa se encuentra pendiente del final de la instrucción.

El alcalde del municipio canario de Arona, José Alberto González Reverón, miembro de Coalición Canaria, fue condenado por prevaricación, junto a seis concejales y varios empresarios, en un caso de irregularidades urbanísticas delictivas en el que se investigó una trama de sobornos para conseguir licencias de construcción. Las penas se dictaron por los delitos de cohecho y prevaricación.

El caso Faycán afectó al ayuntamiento grancanario de Telde y la sentencia condenó al PP como responsable civil por las obras realizadas en su sede en este municipio. Se acordó la condena del secretario local de los populares, José Luis Sánchez González, al que se le imputó haber desviado dinero público a favor de su partido. En conjunto, se acordó la condena de 21 acusados, que eran políticos locales, técnicos municipales y empresarios, por los delitos de cohecho, prevaricación, falsedad y contra el mercado y los consumidores. Los hechos probados de la sentencia indican que a partir de 2003 se creó una trama organizada que cobraba sobornos a las empresas que trabajaban para el ayuntamiento y utilizaba facturas falsas para camuflar estas prácticas.

En Lanzarote también se han juzgado numerosos casos de corrupción. Destacan las múltiples ramificaciones del caso Unión, en el que se han

juzgado varias piezas con sobornos a políticos a cambio de contrataciones y tratos de favor urbanísticos en Lanzarote. Varias piezas de este caso siguen aún abiertas. Además, se han dictado diversas condenas de prisión por delitos de corrupción contra el ex senador Dimas Martín, líder del Partido de Independientes de Lanzarote y ex presidente del cabildo de esta isla.

Aunque las prácticas corruptas han afectado a bastantes ayuntamientos, el caso más espectacular fue el de Marbella: ante la gravedad de la situación, en una decisión que no tenía precedentes, en 2006 el gobierno central llegó a disolver la corporación municipal. Las prácticas corruptas iniciadas en los años noventa por Jesús Gil fueron continuadas por su sucesor, Julián Muñoz. El ayuntamiento de Marbella fue un ejemplo paradigmático de clientelismo, pagos de sobornos, arbitrariedades urbanísticas y saqueo de los fondos públicos, como quedó demostrado en el marco de las operaciones del caso Malaya. Julián Muñoz fue condenado en siete ocasiones, con un total de veintidós años de prisión, por los delitos de cohecho, malversación, prevaricación y blanqueo de capitales. Por delitos similares fueron condenados su sucesora Marisol Yagüe, otros cargos políticos municipales y el gerente municipal, José Antonio Roca.

En el contexto de la corrupción en el ayuntamiento de Marbella fue condenado por cohecho y prevaricación el juez Francisco Javier Urquía, lo cual llevó a su expulsión de la judicatura en 2012. Aunque no son habituales los casos de prácticas corruptas en el ámbito judicial, existía el precedente de la condena al magistrado Luis Pascual Estevill, que llegó a ser vocal del Consejo General del Poder Judicial. Estevill fue condenado en 2005 a una pena de nueve años de cárcel por los delitos de extorsión, cohecho, prevaricación y detenciones ilegales, al exigir de manera habitual a imputados que le abonaran elevadas cantidades económicas para recibir un buen trato en sus actuaciones como juez.

Los casos aquí reseñados son meramente indicativos de un conjunto bastante más amplio. Resulta imposible aportar una recopilación con un

análisis exhaustivo de todos los asuntos, a causa de su amplitud. La relación que se acaba de exponer, mediante unas pinceladas generales, solo pretende servir al objeto de este libro de examinar las causas de la corrupción en España y de esbozar posibles soluciones.

Un país diverso con comportamientos comunes

A veces puede ser más importante analizar la etología que la ideología. Los principios ideológicos son esenciales en una sociedad democrática, pero las pautas de comportamiento animal o humano también aportan bastante información sobre la naturaleza de las conductas. Lo mismo ocurre con la corrupción. Hay políticos con sensibilidades políticas muy distintas en materia social que se han igualado con las arbitrariedades fraudulentas. Hay discursos de determinados cargos públicos que han podido mostrar discrepancias sobre la configuración territorial del Estado, pero algunas de sus conductas han sido coincidentes a la hora de perpetrar abusos de poder.

Las prácticas corruptas en nuestro país son reiteradas, conocidas y no demasiado originales. El soborno a cambio del favor político legal o ilegal. La recalificación del suelo para propiciar pelotazos urbanísticos. La apropiación directa de los bienes de toda la sociedad. Las facturas falsas como forma de encubrir la desviación de los presupuestos institucionales. Las trampas en la financiación de los partidos y las artimañas para superar los límites de los gastos electorales. Todo confluye en ese uso abusivo de lo público en beneficio privado. Esas tretas han funcionado en demasiados casos por encima de las ideologías. Y por encima de los credos políticos nuestra sociedad debería organizarse para impulsar las reformas estructurales que nos permitan atajar las prácticas corruptas.

La ejemplaridad de las instituciones es un instrumento para la igualdad social y para el desarrollo económico. Como indica Jorge Malem, el coste más serio de la corrupción es que tiende a beneficiar a aquellos que más

tienen en la sociedad a expensas de los que menos tienen. Además, la integridad de los organismos públicos refuerza los valores democráticos y fortalece la credibilidad del sistema político. Como hemos visto en este capítulo, la extensión de las prácticas corruptas en España reviste una entidad alarmante.

Sin embargo, nuestro país ha ido aplazando durante demasiado tiempo las reformas necesarias que nos permitan crecer en calidad institucional. La Transición no fue capaz de romper de manera frontal con las prácticas corruptas del franquismo. Los gobiernos de los primeros años de democracia contaban con menos hipotecas para impulsar las medidas estructurales necesarias, pero no las abordaron por sus visiones cortoplacistas y por cierto deslumbramiento sobre las supuestas bondades del poder excesivo. Las dinámicas económicas posteriores enquistaron la corrupción en nuestras instituciones.

Como se expondrá en la segunda parte de este libro, algunas reformas son inaplazables en nuestro sistema de partidos, en nuestra legislación electoral, en el funcionamiento de nuestras Administraciones y en la propia Constitución. Con los mismos instrumentos solo se pueden alcanzar los mismos resultados. De hecho, es un mal síntoma la imposibilidad que ha existido hasta ahora para acometer cambios estructurales. Como apunta Josep M. Colomer, el miedo a abrir el melón de las reformas institucionales «refleja la debilidad y la vulnerabilidad del Estado y la fragilidad de la nación». Deberíamos sacudirnos esos temores. Y aventurarnos hacia los caminos que siguieron las sociedades que han sabido controlar más eficazmente la corrupción.

Segunda parte

Los problemas

4

Prevenir la corrupción para no tener que juzgarla

Las respuestas estructurales ante prácticas muy extendidas

La reivindicación instintiva de la ciudadanía ante la corrupción suele consistir en demandar una contundente represión penal. La exigencia de mano dura es recurrente ante las más diversas formas de criminalidad y también se produce en estos casos. Sin embargo, la reacción punitiva acostumbra a ser tardía, porque no incide en impedir la comisión de los delitos, sino que se limita a sancionar conductas nocivas. La respuesta penal se aplica cuando el daño a la sociedad ya se ha materializado. Y también es tardía porque se implementa con demasiado retraso.

Además, no siempre se puede obtener una reparación íntegra del perjuicio ocasionado, incluso en los supuestos de sentencias condenatorias. Con frecuencia los corruptos desvían el dinero sustraído a rincones de difícil localización, como si participaran en un ominoso juego del escondite. La devolución a las arcas públicas de los fondos saqueados no resulta sencilla. Una apuesta criminológica basada solo en el castigo no nos sirve para erradicar rutinas muy arraigadas en la estructura política o social. Uno de los riesgos del uso predominante del derecho punitivo es que «no se

adopten otros mecanismos ajenos al ordenamiento penal y más adecuados a tal fin», en acertadas palabras de la magistrada Esther Erice.

El elemento disuasorio de la amenaza de una condena cumple una función relevante. Pero la solución no puede centrarse en el castigo de las prácticas corruptas, porque el objetivo principal debería ser evitar el expolio. La prevención de los abusos de poder resulta fundamental. Como apunta Jacobo Dopico, lo que debe cambiarse urgentemente no es tanto el derecho penal como la regulación extrapenal. El uso simbólico de las leyes penales suele encarnarse en solemnes proclamas que anuncian aumentos de penas o exigen mayor severidad al poder judicial, pero su efectividad es más bien quimérica. En palabras de Nicolás Rodríguez García, volcar todas las expectativas en los aspectos punitivos implica «una venta de ilusiones a través de las leyes penales» que acaba causando frustración social, ante la imposibilidad de conseguir resultados satisfactorios. Los mecanismos jurídicos, institucionales y sociales de prevención son los más eficaces para frustrar la comisión de estos delitos.

Por otro lado, resulta poco productivo limitarse a castigar con firmeza los casos que concluyen con sentencias condenatorias, porque sabemos que solo representan una minoría sobre el conjunto de la corrupción real. Como explica la investigadora danesa Mette Frisk Jensen, la regla general en cualquier sociedad es que siempre habrá bastantes más casos de corrupción que los que afloran a la luz pública. Eso ocurre con la corrupción y con muchos otros delitos. Por ejemplo, los datos oficiales nos indican que nunca se descubre a los autores de cerca del 90 % de los hurtos, robos y otros delitos similares contra la propiedad. Con más razón resultará difícil detectar a los responsables de infracciones penales bastante más sofisticadas. Se trata de actuaciones delictivas que a menudo perpetran tramas muy organizadas con el auxilio de especialistas en ingeniería financiera muy versados en no dejar huella de las operaciones depredatorias. Además, son delitos en los que a menudo no existen personas

físicas con perjuicios directos, por lo que la propia conducta criminal acostumbra a pasar inadvertida.

La corrupción que llega a los juzgados es solo la punta del iceberg. Sin duda, en el ámbito del proceso debe operar la presunción de inocencia. En este libro nos hemos centrado principalmente en los hechos probados de las sentencias, sin realizar especulaciones para atribuir posibles responsabilidades a personas no condenadas. No obstante, en el ámbito más extenso de una política criminal rigurosa no se puede ignorar el amplio alcance del fenómeno de la corrupción. Sería absurdo afirmar que en España solo se trafica con drogas en los casos concretos que reciben sentencia condenatoria, porque resulta notorio que representan una clara minoría sobre el total.

La concentración de condenas en España en cargos públicos no cuenta con equivalentes en los países de nuestro entorno. Ciertamente, se han producido casos de corrupción partidista en Italia o en Grecia, pero sin llegar a esa acumulación tan generalizada de políticos implicados. En las democracias con menores niveles de corrupción, la condena de un político conocido por estos delitos supone un hecho inusual y bastante llamativo. En cambio, en nuestro país nos hemos acostumbrado a convivir con estas situaciones. Las prácticas corruptas esporádicas en cualquier democracia no suelen ser peligrosas y no resultan especialmente preocupantes para la credibilidad del sistema político. Sin embargo, como especifica Alejandro Nieto, sí que puede ser letal «la corrupción integrada en el sistema de tal manera que las instituciones públicas funcionan habitualmente con ella».

Nuestro país no padece una corrupción de carácter sistémico. Las prácticas indecentes no afectan a los cuerpos de la Administración, ni tampoco a los jueces y a los policías, como sucede en Honduras, Guatemala y otros países centroamericanos. En cambio, el porcentaje de políticos implicados aquí se aproxima al que puede existir en esos países. Por eso podemos considerar que en nuestro país se ha instalado una corrupción

estructural en el ámbito político, al haber contaminado muy seriamente el funcionamiento de las instituciones y la ejemplaridad de numerosas contrataciones públicas. Eso no significa que la totalidad de nuestros políticos sean corruptos. Con absoluta seguridad, la mayoría de nuestros cargos públicos ejercen sus funciones con honradez y solo buscan mejorar nuestra sociedad. Sin embargo, puede bastar una minoría relevante de políticos deshonestos en puestos decisorios para descalabrar seriamente nuestro sistema institucional.

Esas dimensiones estructurales están a la vista. Los abundantes casos han salpicado con amplitud a todas las Administraciones: local, provincial, autonómica y estatal. Se han visto implicados cargos de todas las fuerzas políticas con responsabilidades de gobierno en las últimas décadas, entre ellas los principales partidos de ámbito autonómico. Y, desde una perspectiva territorial, el reparto ha sido bastante igualitario y ha afectado intensamente a casi todas las comunidades, en especial a Madrid, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia, Murcia y Canarias. Las sospechas de corrupción han alcanzado incluso a la jefatura del Estado, como lo demuestran las investigaciones contra el rey emérito. La metástasis ha sido uniforme, desde el peldaño inferior hasta la parte más alta de nuestra estructura institucional.

La corrupción ha sido funcional a determinados intereses, lo cual ha intensificado su expansión y su solidez orgánica. Nuestra democracia no rompió con determinados hábitos profundamente arraigados de la dictadura y esas prácticas se adaptaron a la nueva situación de multipartidismo. La funcionalidad se completó con la restricción de la libre competencia y con las ganancias para los entramados empresariales que se adjudicaron de manera fraudulenta las contrataciones públicas o se beneficiaron de maniobras de favor en el ámbito urbanístico. La gravedad democrática del fenómeno de la corrupción implica que las respuestas a estas conductas delictivas también deben ser muy profundas. Sin embargo, como ha

mostrado Fernando Jiménez Sánchez con datos empíricos, en nuestro país han sido escasas las investigaciones científicas sobre esta materia.

El derecho penal debe asumir una función muy significativa en las actuaciones contra la corrupción, pero no habría de constituir el nivel principal. Como ha explicado Víctor Lapuente, uno de nuestros mejores especialistas en integridad institucional, la corrupción no debería verse como una enfermedad que puede combatirse directamente, sino más bien como el síntoma de un problema más profundo: la ausencia de *calidad de gobierno*. La prioridad debe asignarse a la prevención del delito a través de medidas contra los favoritismos en la contratación administrativa, contra la quiebra de los controles de legalidad internos y externos, contra la opacidad de las actuaciones institucionales, contra las prácticas irregulares de los partidos políticos y contra las fisuras en la separación de poderes, entre otras. En palabras de Manuel Villoria, otro de nuestros expertos más destacados en la materia, las causas fundamentales de la corrupción están relacionadas con defectos institucionales muy graves y con áreas de riesgo poco protegidas. El análisis de esas debilidades nos ayudará a entender mejor los problemas.

LA PREVENCIÓN DEL DELITO COMO ACTUACIÓN PRIORITARIA

La corrupción ha mantenido una presencia muy persistente en las contrataciones públicas y en la actuación urbanística. Son ámbitos en los que se producen movimientos económicos considerables, lo cual ha favorecido todo tipo de arreglos sucios entre políticos y empresarios. Una mirada a la ejecución de nuestra legislación administrativa nos muestra que ha sido relativamente sencillo corromperse en nuestro país ante el excesivo margen de actuación de los cargos políticos en estos espacios institucionales.

Como indica José María Gimeno Feliu, en el mercado de los contratos públicos, y debido a su impacto económico, existen las mayores tentaciones, porque se ofrecen las mayores oportunidades a la corrupción. En materia de contratación las principales anomalías se encuentran en la licitación de obras públicas, aunque también se han detectado bastantes abusos fraudulentos en las adjudicaciones de suministros y servicios. La legislación española ha posibilitado un excesivo margen de discrecionalidad a los cargos públicos para adjudicar los contratos y para gestionarlos de manera fraudulenta. En las últimas décadas la ley ha permitido que se pudieran asignar a dedo contratos de obras públicas, de suministros y de servicios, hasta umbrales de cierta entidad económica, sin ninguna publicidad y sin que se presenten ofertas por distintos contratistas en concurrencia abierta entre ellos.

Estas facilidades para la contratación directa las han aprovechado numerosos políticos para adjudicar contratos a empresarios cercanos, a veces con precios sobredimensionados y a cambio de muy lucrativas dádivas. Incluso en aquellas formas de contratación que por su elevado importe debían posibilitar la concurrencia de empresas, la libre competencia se ha eludido a menudo con el artificio fraudulento del fraccionamiento de las obras para no superar el límite legal que obligaba a realizar un procedimiento con publicidad. En bastantes casos de libre concurrencia exigida legalmente, la competencia ha quedado en papel mojado con artimañas como la fijación de pliegos a medida para una empresa concreta, el establecimiento de criterios de selección poco claros o el abuso de procedimientos de urgencia para esquivar las ofertas de contratistas distintos del elegido. Carlos Sebastián ha referido contrataciones de voluminosa envergadura económica en las que era la propia empresa adjudicataria la que redactaba los pliegos de condiciones.

Los modificados son la forma fraudulenta habitual de adjudicar obras públicas de muy elevada cuantía económica, con el propósito de alterar la

libre competencia entre empresas. La argucia consiste en asegurar la adjudicación al empresario beneficiado tras un pacto para que presente una oferta muy baja, imposible de superar por los competidores de buena fe. El concierto tramposo incluye modificar al alza el precio de la construcción una vez adjudicada, a veces con sumas realmente desorbitadas, ante la ausencia de controles ulteriores sobre la ejecución de la obra. Es una dinámica muy presente en bastantes casos de corrupción que explica sobrecostes y gastos derrochadores falsamente atribuidos a una gestión descuidada.

Como indica José María Gimeno Feliu, una de las principales puertas de la corrupción en España ha sido la generosa interpretación del derecho a modificar los contratos, no solo por imprevisibilidad, sino también por nuevas necesidades o conveniencias políticas. En palabras de este catedrático de Derecho Administrativo, la práctica de las modificaciones en España acredita una clara patología que pervierte todo el sistema de la contratación pública y sus principios. Estás dinámicas atacan seriamente la libre competencia. Gimeno Feliu recuerda que las modificaciones pueden desvirtuar el carácter competitivo de la adjudicación inicial, en la medida en que el contrato que se ejecuta y sus precios no son aquellos por los que se compitió. Las insuficiencias legales explican el éxito de estas maniobras fraudulentas. Como refiere Ángeles Jareño, «no existen mecanismos de control efectivos para los casos en que se incrementa de forma esperpéntica el coste inicial de la obra».

Los delitos circulan entre los bastidores de estas formas de manipulación contractual. En estas prácticas corruptas resulta habitual que se soborne a los cargos públicos que amañan la contratación fraudulenta. Las cantidades entregadas a cambio pueden ser para los políticos, para los partidos o para ambos. El pago de estas dádivas supone un delito de cohecho, aunque no siempre resulta fácil probar la transferencia dineraria. A menudo las investigaciones judiciales constatan otros hechos de acreditación más

asequible, como los sobrecostes injustificados y las maniobras administrativas para amarrar la contratación fraudulenta, pero no se puede localizar el rastro del dinero presuntamente abonado en contraprestación. Como especifica Ángeles Jareño, en relación con la actitud de los políticos y empresarios que participan del soborno, «lo normal será el silencio de ambas partes, pues cada uno tiene sus propias razones para no colaborar». Por otro lado, si las infracciones para favorecer la contratación irregular son arbitrarias y abiertamente opuestas al ordenamiento jurídico, puede concurrir un delito de prevaricación. Cuando un cargo público influye en otro desde el prevalimiento jerárquico o de cualquier otro tipo, con el fin de generar un beneficio económico para sí o para un tercero, se puede cometer un delito de tráfico de influencias. Por otro lado, en los casos de corrupción también suelen concurrir alteraciones documentales, efectuadas por los cargos públicos o por los empresarios, para camuflar la actividad delictiva, que llevarían a delitos de falsedad documental. Asimismo, con frecuencia se constata un notable enriquecimiento patrimonial del político, sin que se consiga probar el soborno o el origen del dinero, lo cual acaba comportando delitos fiscales, al no haberse declarado esos dividendos ilegítimos a la Agencia Tributaria por razones obvias.

Las leyes administrativas regulan procedimientos de contratación desde una perspectiva neutra. Sería exagerado afirmar que la corrupción procede de forma directa de esas normas. Sin embargo, si está ampliamente aceptado que esa legislación deja huecos perturbadores por los que penetran prácticas corruptas masivas sin que se modifiquen sus principios durante décadas, no deberíamos ignorar que se han mantenido unas estructuras con conocimiento pleno de sus resultados. No se trataría de errores técnicos, porque en ese caso se hubieran rectificado. Es cierto que en ocasiones no resulta sencillo enmendar las deficiencias. Además, los propios fines de la Administración pública pueden dificultar medidas contra la corrupción si al mismo tiempo pueden alterar el funcionamiento eficaz de las instituciones.

En todo caso, no deja de ser sintomática la pasividad con la que se ha aceptado que los abusos de poder formen parte de nuestro paisaje y la escasa energía empleada en impulsar reformas estructurales efectivas.

Esa falta de controles y esa discrecionalidad excesiva eran realidades muy presentes en las contrataciones de las Administraciones del régimen anterior. Las normas sobre contratos públicos del primer franquismo partían de la base de que los cargos políticos contaban con un amplio margen para las adjudicaciones, en un contexto en el que no podía ni plantearse la noción rigurosa de control interno o externo contra las irregularidades. La Ley de Contratos del Estado de 1965 intentó sistematizar las normas existentes, pero mantuvo un importante margen de discrecionalidad y reguló mecanismos de contratación directa que podían usarse con facilidad de manera abusiva. Este armazón legal como traje a medida posibilitó las prácticas corruptas durante la dictadura, en un contexto en el que las arbitrariedades del poder eran vistas como inherentes al régimen.

Los mencionados márgenes excesivos de actuación pudieron haberse corregido durante la Transición y los primeros años de la democracia. Sin embargo, los nuevos gobernantes optaron por aprovechar esas ventajas en la contratación. Se prefirió no modificar los principios de la legislación del franquismo para regular un funcionamiento más reglado que erradicara las actuaciones fraudulentas en las contrataciones. Al contrario, los ajustes acordados en la ley de presupuestos de 1983 acentuaron el margen de maniobra en las adjudicaciones y facilitaron aún más la corrupción. Todo ello se confirmó en 1986 con una reforma más amplia de la ley de contratación del franquismo, una normativa legal que siguió vigente hasta veinte años después de la muerte del dictador. Estos principios generales en materia de contratación no variaron en la nueva ley de 1995 o en otros instrumentos normativos posteriores, con lo que la regulación legal no generó una barrera eficiente contra las prácticas corruptas. La prueba más clara de esas insuficiencias legales es la proliferación de casos de

corrupción durante el siglo XXI, cimentada en la elevada discrecionalidad en la contratación, en la considerable posibilidad de burlar la ley y en la carencia de espacios de vigilancia.

En 2017 se aprobó con retraso una nueva Ley de Contratación del Sector Público, obligada por la trasposición de una directiva europea. La nueva legislación representaba un avance positivo, derivado de las previsiones de las normas europeas, que habían puesto su atención en la corrupción de algunos países, entre ellos el nuestro. En la nueva ley se introdujeron medidas para evitar la discrecionalidad excesiva o la contratación directa de carácter abusivo. Sin embargo, nuestros hábitos arraigados están logrando eludir bastantes de sus nuevas previsiones, como lo demuestra la pervivencia de los modificados en numerosas contrataciones.

Además, la Fundación Civio ha publicado diversos informes en los que muestra la existencia de todo tipo de fraccionamientos en miles de contratos menores para poder contratar a dedo suministros y obras públicas. También en sus informes se pone de manifiesto la concurrencia de abusos en la contratación directa por el procedimiento de urgencia. Todas estas irregularidades se producen en las más diversas Administraciones públicas. Esta fundación realiza una labor muy valiosa en sus investigaciones sobre los contratos de las Administraciones, entre otras muchas aportaciones referentes a la vigilancia de los poderes públicos, la exigencia de transparencia y la información ciudadana. Sus dictámenes independientes demuestran que la nueva ley sigue permitiendo espacios para que se puedan sortear sus disposiciones, sin que existan los controles adecuados.

La ley incluyó la creación de una Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. Sin embargo, la vinculación con el gobierno en el nombramiento de sus integrantes estorba su actuación independiente. Además, la insuficiencia de sus recursos restringe sensiblemente sus capacidades de control. En todo caso, el órgano supervisor ha puesto de

manifiesto en algunos de sus informes la persistencia de serias irregularidades en las contrataciones de nuestras Administraciones.

Por otro lado, una excesiva discrecionalidad en la actuación de los cargos políticos también se aprecia en la corrupción urbanística, la forma más frecuente de delincuencia política durante la burbuja inmobiliaria. Estas prácticas fraudulentas decayeron tras el estallido de la crisis financiera y el freno de la actividad económica en el sector de la construcción. De todos modos, se trata de un ámbito en el que históricamente han operado las tramas corruptas en España y, si no se impulsan cambios legislativos, resulta probable que ahí vuelva a producirse actividad delictiva. El mecanismo más reiterado ha consistido en la recalificación como urbanizable de suelo que no disponía de esa condición, tras adquirirse previamente a bajo precio por un agente económico en connivencia con el cargo político, a cambio de la compensación económica delictiva. Este tipo de operaciones se ha efectuado con las más diversas variantes, como las modificaciones de uso del terreno o las alteraciones del nivel de edificación.

Estas dinámicas han llegado a alcanzar un carácter estructural. Julio Tejedor ha destacado que la extensión de la corrupción urbanística en España es un problema de modelos regulatorios, de déficits en los sistemas de integridad y de carencias en los controles previos y posteriores de la actividad. Además, Tejedor ha acentuado que también es el producto de consensos sociales, económicos y políticos muy tolerantes con estas prácticas. Asimismo, como ha argumentado Elena M. Górriz, la explotación a toda costa del suelo se reveló como una actividad enormemente lucrativa para las Administraciones locales ante la insuficiencia crónica de determinados municipios para encontrar medios de financiación, lo cual habría acelerado el proceso de explotación irracional del suelo.

Más allá de la actividad delictiva generada, el perjuicio a la sociedad es muy relevante, pues el desarrollo urbanístico del territorio se realiza así de

forma anárquica, sin atenderse a criterios de planificación, sostenibilidad e interés general. Esos costes sociales fueron analizados ampliamente por José Luis Díez Ripollés y otros autores en su libro *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio de la Costa del Sol*. Además, la degradación paisajística y medioambiental no siempre es percibida por sectores de la sociedad que suelen quedar fascinados por el desarrollismo inmediato, como constata Joaquín Giménez. Por ello, resultaría oportuno igualmente acotar el margen de maniobra de los cargos políticos municipales en materia urbanística y establecer más instrumentos de control, supervisión externa y justificación técnica.

Víctor Lapuente y Carl Dahlström han destacado que limitar el riesgo moral de los políticos es un problema esencial de todo sistema de gobierno. Se trata de que no existan demasiadas facilidades para corromperse. Tampoco debería resultar tan sencillo manipular las normas. Antonio Muñoz Molina ha subrayado que esas contingencias sobre la gestión pública se agravaron «cuando las leyes se hicieron tan elásticas como para no entorpecer el abuso, la fantasía insensata, la codicia, el delirio». La introducción de criterios más reglados en la ejecución de las obras, con el fin de que no sean posibles los modificados fraudulentos, sigue siendo una asignatura pendiente.

Además, como indica José María Gimeno Feliu, el principio de transparencia debe relacionarse con el de igualdad de trato. Ha de garantizarse un trato igualitario a todos los licitadores, para que así se favorezca «el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas», con la finalidad de que dispongan de las mismas oportunidades al formular sus ofertas. En palabras de Gimeno Feliu, «el principio de transparencia tiene esencialmente por objeto limitar el riesgo de favoritismo y arbitrariedad». Las medidas preventivas contra la corrupción deben incorporar el incremento de los controles, la máxima transparencia en la

contratación pública, la apuesta por una burocracia imparcial y la construcción de infraestructuras éticas.

Los controles internos como vigilantes de los abusos de poder

Una de las cuestiones más llamativas al analizar los numerosos casos de corrupción política es que apenas hayan saltado alarmas previas. No hubo reacciones internas iniciales en la gran mayoría de los casos, a pesar de los rastros que se pueden observar en los procedimientos judiciales. Se produjeron multitud de decisiones irregulares, a menudo hubo encuentros en las oficinas públicas entre los implicados y se efectuaron movimientos presupuestarios de enorme entidad. Demasiadas incidencias para que nadie viera nada en tantísimos casos de corrupción. Debió de haber necesariamente testigos de esos hechos entre los empleados públicos. Sin embargo, casi nadie denunció los indicios de actuaciones delictivas. Además, esa pasividad no se puede atribuir a beneficios directos. Los empleados públicos no suelen participar en las tramas corruptas, como se constata con los datos oficiales y con las dinámicas habituales de los procedimientos judiciales. Tampoco la corrupción forma parte actualmente de la cultura funcionarial de nuestro país.

En el Barómetro Global de la Corrupción de la Unión Europea de 2021, publicado por Transparencia Internacional, solo el 2 % de los españoles manifestaba haber pagado un soborno en el último año. Se sitúa entre los países europeos con los porcentajes más bajos, lo cual demuestra que no hay un problema de corrupción que afecte a los empleados públicos de nuestro país. También en otros estudios de ámbito europeo se constata el dato relevante de que nuestra ciudadanía se encuentra entre las que más rechazo manifiestan a favorecer conductas corruptas a través de sobornos y regalos.

En esos estudios los ciudadanos admiten que no detectan corrupción en su relación con la Administración pública, pero a la vez afirman que a nivel general hay mucha corrupción en nuestro país. Esas respuestas pueden llevar a pensar que hay una contradicción y que no existe tanta corrupción en España. Se podría llegar a la conclusión de que solo habría un problema de percepción exagerada sobre la presencia de la corrupción, agrandada por los escándalos, la polarización política y las noticias de los medios. Sin embargo, lo cierto es que se trata de dos preguntas distintas ante cuestiones no iguales. En un plano se encuentra la relación directa del ciudadano con la Administración, que no está afectada por sobornos y otras prácticas corruptas. En otro plano muy opuesto, lo que sabe el ciudadano es que en su ámbito cercano han sido condenados el presidente de su comunidad autónoma, el vicepresidente de la Diputación Provincial y los alcaldes de bastantes ciudades, junto con un reguero de concejales, situaciones impensables en los países europeos más avanzados. Esa percepción no tiene carácter subjetivo ni está influenciada por los escándalos mediáticos, sino que procede directamente de una realidad objetiva. Un informe de la Fundación Hay Derecho, elaborado a partir de las sentencias por corrupción dictadas entre 2011 y 2014, confirmó que la gran mayoría de los condenados eran cargos políticos.

Por eso el ciudadano responde de manera coherente: su vida diaria no se ve afectada directamente por la corrupción. En cambio, sí que advierte la presencia de unas prácticas reales que no percibe con sus sentidos al tratar con la Administración, porque se fabrican en la opacidad de las dinámicas irregulares de determinados sectores políticos y empresariales. Esa visión ciudadana dual no supone una contradicción, sino que constata una paradoja. En España lo paradójico es que la corrupción no es sistémica o transversal, sino que se concentra en el ámbito político a niveles muy elevados. El daño a las instituciones puede ser mayor en el segundo caso. No es lo mismo sobornar a un funcionario para que agilice un trámite que

comprar a un político para beneficiar a una empresa en la adjudicación de una obra pública, lo que produce un daño económico muy superior. Además, las repercusiones para la credibilidad de las instituciones son mucho más negativas cuando se corrompen representantes elegidos democráticamente. Todos esos datos nos indican que nuestros empleados públicos no son corruptos, pero sí serían permisivos ante las irregularidades. Esta circunstancia resulta muy problemática, porque esos controles internos son decisivos para evitar que se materialice la corrupción. Las causas de esos silencios podrían ayudarnos a entender cómo corregir esas situaciones.

En nuestro país se ha producido un inquietante proceso de neutralización de los profesionales independientes, a menudo desplazados en sus competencias por multitud de cargos de alta dirección, puestos de confianza y asesores designados por los cargos políticos. Fue especialmente descriptivo el análisis efectuado por el Grupo de Estudios de Política Criminal, en un manifiesto sobre corrupción urbanística, al denunciar este problema: «Debería igualmente reforzarse la independencia, autoridad y competencias de los órganos técnicos locales encargados de verificar la legalidad de las actuaciones administrativas —secretarios, interventores y tesoreros—, los cuales se han visto paulatinamente mermados en sus posibilidades de actuación y facultades». Además, se trata de prácticas que estimulan las más variadas fórmulas de clientelismo, como explicaremos en un capítulo posterior. En el caso de los asesores, se trata de expertos de partido, cuya función no consiste en velar por los intereses generales, aunque a menudo emiten informes que pueden suplir los de altos cargos administrativos, jefes de servicio y técnicos profesionales. Como afirma Joan J. Queralt, carece de sentido que dichas atribuciones sean desempeñadas por personal ajeno a la Administración pública.

Este problema resulta preocupante, pero todavía lo es más la falta de profesionalización del personal directivo de las Administraciones. Se trata

de una anomalía institucional muy presente en las Administraciones estatal, autonómica y local que también está presente en los restantes organismos públicos. En las escalas altas de la Administración, resulta fundamental asegurar la imparcialidad, la autonomía de actuación y los equilibrios institucionales. Se trata de contrapesos imprescindibles para prevenir la corrupción. Como han señalado Víctor Lapuente y Carl Dahlström en su recomendable libro *Organizando el Leviatán*, el abuso de poder será más habitual si en el nivel superior de una Administración todo el mundo tiene los mismos intereses y hay una ausencia de espacios de vigilancia. En esas situaciones los altos cargos tienen escasos incentivos para cuestionar las actuaciones de sus jefes políticos, porque sus carreras están muy vinculadas a sus superiores. En palabras de Víctor Lapuente y Carl Dahlström, los altos cargos saben que su futuro «depende más de la fortuna política de su patrocinador que del cumplimiento de ciertos objetivos profesionales, y eso probablemente hará que sus acciones se alejen de la eficacia y se acerquen al oportunismo».

España padece un considerable retraso en la profesionalización de los cargos directivos en la Administración. En los países europeos de nuestro entorno no hay equivalentes en la enorme cantidad de nombramientos partidistas en los organismos públicos. Este problema lo ha analizado de manera especial Rafael Jiménez Asensio, uno de nuestros mejores estudiosos sobre alta administración y otros problemas de calidad institucional. Jiménez Asensio ha examinado el funcionamiento de los cargos directivos públicos en diversas partes del mundo y ha constatado la singularidad española, al nombrar políticamente y sin criterios objetivos de mérito a decenas de miles de altos cargos. Así se orilla la neutralidad política que derivaría de la imparcialidad. Esas concepciones que rigen en nuestro país dificultan enormemente el control interno de la corrupción. Y, además, generan numerosas situaciones de ineficacia en la gestión, al no exigirse el requisito de experiencia o capacidad en el puesto que se debe

ejercer, lo cual explica bastantes casos de escasa competencia en el cargo. En palabras de Jiménez Asensio, dejar las riendas de la dirección y gestión de estos asuntos en manos tan inexpertas «es una auténtica temeridad pública» que en nuestro país hemos normalizado.

Una vez más, los orígenes de esta cuestión pueden ser bastante elocuentes. Durante el franquismo fracasaron todos los intentos de crear una estructura directiva profesional en la función pública. Como ha indicado Jiménez Asensio, los cuerpos especiales del funcionariado estaban alineados con las distintas familias del régimen y ocupaban los puestos directivos de los ministerios; la condición de alto cargo requería «tener una contrastada fidelidad a los postulados del régimen». La Ley de la Función Pública de 1964 no logró modificar esta situación ante los intereses políticos y corporativos en mantenerla. Durante la Transición y los primeros años de democracia pudo haberse cambiado esta situación; sin embargo, ni la UCD ni el PSOE optaron por la profesionalización de los cargos directivos, sino que se prefirió una solución continuista empeorada. El sistema elegido, confirmado por la Ley de la Función Pública de 1984 y otras leyes subsiguientes, consistió en el nombramiento de los altos cargos con criterios de confianza política, lo cual se complementó con la libre designación entre funcionarios de los puestos de mando de la Administración. El sistema se mantuvo por los gobiernos posteriores del PP. En algunos de los principios del sistema se reintroducían concepciones de la España de la Restauración. En los términos expresados por Rafael Jiménez Asensio, «la Administración se concibió así como patrimonio temporal del partido que gana las elecciones». Como ocurrió con la legislación de contratación pública del franquismo, las fuerzas políticas de la democracia utilizaron las estructuras previas para emplearlas en beneficio de los nuevos intereses partidistas, con los ajustes que estimaron convenientes.

La característica común de nuestro sistema de dirección pública es la ausencia de competencia libre en el acceso a los cargos al no necesitarse

acreditar méritos para ejercerlos. La mera voluntad del partido gobernante es el mérito decisivo para ser nombrado y también la única razón para el cese. Rafael Jiménez Asensio ha analizado cómo se organizan en los países más avanzados las estructuras profesionales directivas a través de sus principales corrientes. Una de ellas apuesta por organizarse a través de modelos burocráticos o de carrera, con acceso meritocrático, en países como Francia o Alemania. Otra se vertebra a través del modelo iniciado en el Reino Unido de la Nueva Gestión Pública, que influyó en Holanda, en los países nórdicos y en el mundo anglosajón, un sistema que se basa en criterios más gerenciales por medio de un acceso abierto, competitivo y muy profesionalizado. Además, hay otros sistemas que incluyen componentes mixtos sobre profesionalidad de los cargos directivos a los que se han incorporado en los últimos años países que iban rezagados en la materia como Portugal o Italia, lo cual ha evidenciado aún más la anomalía española del abuso de la libre designación.

Rafael Jiménez Asensio valora con dureza justificada esta situación y considera que somos «un país con un fuerte subdesarrollo institucional en materia de dirección pública». La falta de utilización de requisitos objetivos de tipo meritocrático nos diferencia de otros países europeos. Jiménez Asensio considera que nuestra clase política no ha querido entender el problema, en gran parte por los incentivos que el actual sistema genera para nombrar a los más próximos en los altos cargos. Resulta muy importante separar entre política y gestión pública. No se trata de facilitar que exista una tecnocracia que decida en lugar de los representantes democráticos. Las decisiones deben ser de los políticos. Pero la ejecución de las políticas públicas la han de realizar profesionales cualificados y no personas sin capacidad acreditada. Como señala Rafael Jiménez Asensio, hay que pensar en términos institucionales, por lo que debería existir una profesionalización mínima de los niveles directivos a través de acreditaciones previas de competencias. El objetivo no consiste en suprimir

la facultad de designación de los políticos, sino especialmente en garantizar la profesionalidad del escalón directivo de las Administraciones públicas.

En la línea de otros países europeos, debería fortalecerse el reclutamiento de los cargos directivos entre los empleados públicos a través de mecanismos como las actividades formativas, la superación de pruebas determinadas y el cumplimiento de los méritos necesarios, como explican Andrés Boix y Alba Soriano. En función del perfil del alto cargo, sería conveniente graduar la discrecionalidad del político a partir de la salvaguarda de esos mínimos profesionales y, en otros casos, extremar la valoración objetiva de los méritos. Todo ello se habría de completar con la drástica limitación de asesores y otros cargos innecesarios. En los términos expresados por Carles Ramió, por debajo del escalón más alto, el único acceso para trabajar en el sector público ha de ser de naturaleza meritocrática.

Estas prácticas aún se agravan más en las empresas públicas, en las que el margen discrecional de nombramiento de personal es incluso más elevado y los controles internos de legalidad son mucho más suaves. Ha sido una constante en los últimos años la proliferación de sociedades estatales, empresas mixtas de capital semipúblico y fundaciones de todo tipo a las que las instituciones han derivado amplias áreas de gestión. En este tipo de entidades se han consumado innumerables casos de corrupción, con actuaciones abiertamente irregulares facilitadas por la falta de controles.

La Fundación Hay Derecho es una entidad independiente que realiza valiosas aportaciones sobre regeneración institucional y sobre la mejora del ordenamiento jurídico, con atención especial a la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad en nuestros organismos públicos. En un informe específico sobre la materia, esta fundación ha remarcado que los altos cargos de las sociedades estatales también se nombran sin procesos competitivos abiertos, con componentes muy elevados de discrecionalidad,

sin conexiones del puesto que se va a desempeñar con la experiencia o trayectoria profesional previa. En palabras de esta entidad, sería impensable que una sociedad mercantil privada de cierta relevancia se pudiera permitir mantener como principales directivos a personas sin ninguna experiencia previa en el sector. Tampoco resulta muy comprensible que esto ocurra en las empresas públicas.

En este tipo de organismos se debería modificar el sistema de nombramientos e incrementar mecanismos de control de la gestión empresarial pública. La Fundación Hay Derecho considera necesario establecer procesos de selección públicos y transparentes, que garanticen el mérito y la libre concurrencia, a partir de unos mínimos de formación y experiencia profesional. Con la finalidad de acabar con el carácter efímero de estos mandatos, por su vinculación con los tiempos políticos, la fundación considera adecuado establecer periodos mínimos de ejercicio. La finalidad sería dar continuidad a la gestión empresarial y desvincularla de las etapas políticas. Esta apuesta por la estabilidad debería complementarse con mecanismos de evaluación por objetivos anuales y posibilidad de despido en caso de incumplimiento.

Por otro lado, más allá de la cobertura discrecional de altos cargos o de puestos de confianza, en el propio acceso al empleo público en muchas instituciones de nuestro país existen bastantes deficiencias en la objetivación del mérito y la capacidad. Como han señalado Víctor Lapuente y Carl Dahlström, también en el ámbito de los empleados públicos fijos se detectan bastantes casos de nepotismo y politización a través de las más diversas fórmulas para eludir la meritocracia. Además, las trayectorias funcionariales están muy supeditadas a las relaciones con los jefes políticos, al igual que una parte sustancial de las retribuciones económicas. Como explica Carlos Sebastián, el silencio de los funcionarios testigos se explica porque sus carreras pueden verse afectadas muy negativamente si se oponen a los abusos, mientras que su promoción no mejora por resistirse a las

irregularidades. En concreto en los ayuntamientos, la fracción más importante de la retribución de los técnicos se determina por los órganos municipales, lo cual abre la puerta a múltiples posibilidades de presión sobre sus labores fiscalizadoras.

Como indican Andrés Boix y Alba Soriano, la carrera profesional en la Administración es «demasiado dependiente de la interacción con los cargos políticos como único medio, *de facto*, de mejora profesional junto a la mera antigüedad». Se trata de problemas que exceden del objeto de este libro. En todo caso, debemos considerar que la corrección de estas situaciones mejoraría la solidez de los controles internos, incrementaría la imparcialidad en la actuación de los organismos públicos, limitaría los abusos de poder y dificultaría las prácticas corruptas. Todas estas circunstancias obstaculizan el buen funcionamiento de los controles internos, porque la carrera profesional de los empleados públicos, fijos o discrecionales, está muy condicionada por los cargos políticos. Así es muy difícil que se activen los controles internos, en unos casos por temor a perjuicios profesionales y en otros por razones de obediencia política. Adán Nieto ha destacado la marcada asimetría que existe entre el control que desarrollan las empresas privadas para evitar actuaciones fraudulentas internas y la mayor laxitud de las medidas preventivas de las Administraciones públicas. No existen apenas incentivos para denunciar desde dentro la corrupción.

Víctor Lapuente y Carl Dahlström han analizado en profundidad los indicadores del Banco Mundial sobre numerosos países, lo cual les ha permitido constatar una correlación muy directa entre meritocracia y bajos niveles de corrupción. Los países con Administraciones públicas más parciales presentan tasas más elevadas de prácticas corruptas. Como han remarcado Víctor Lapuente y Carl Dahlström, «la contratación meritocrática en el sector público es un disuasor de la corrupción estadísticamente significativo». De hecho, el análisis histórico efectuado

por estos autores sobre los Estados europeos más avanzados demuestra que la introducción de criterios meritocráticos a finales del siglo XIX en el acceso a la Administración fue previo al descenso de la corrupción en sus instituciones durante el siglo XX. Funcionó como una causa-efecto muy eficiente. Como hemos indicado anteriormente, en España nos quedamos estancados, primero con la precariedad de los puestos públicos y después con mecanismos clientelares en la cobertura de las oposiciones.

Las concepciones de Max Weber sobre un funcionariado profesional como cuerpo cerrado fueron un gran avance para el desarrollo institucional desde principios del siglo XX. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la corrupción seguirá penetrando en las instituciones si los políticos logran establecer redes clientelares y controlar el acceso a la Administración. Por eso con los años han ido surgiendo nuevas visiones para garantizar esa profesionalidad e impedir las injerencias políticas. Como han remarcado Víctor Lapuente y Carl Dahlström, es fundamental que las carreras de los burócratas no dependan de los políticos. En ese caso sus expectativas laborales siempre estarán condicionadas por su apoyo activo o pasivo. Estos autores han destacado que la separación de las carreras de los burócratas y los políticos permite generar un sistema integrado de controles y contrapesos, que favorece la rendición de cuentas y desincentiva la corrupción. Sería interesante abordar la pertinente reflexión en nuestro país sobre estas propuestas.

Por otro lado, las dificultades en la detección de estos delitos deberían llevar a una legislación que otorgue suficiente amparo a los denunciantes de corrupción. A menudo estas denuncias son imprescindibles, porque hay casos en los que solo desde dentro de las instituciones se puede advertir de la comisión de prácticas fraudulentas. Como indica Fernando Jiménez Sánchez, se trata de un aspecto clave para debilitar las tramas de corrupción y para romper los círculos de silencio que se establecen en torno a ellas. En nuestro país no se han desarrollado apenas incentivos para alertar sobre la

corrupción. Al contrario, a menudo ha estado presente un comprensible temor a informar sobre prácticas corruptas, ante la posibilidad de venganzas que pudieran afectar al futuro profesional del alertador. Algunos denunciantes han sufrido daños laborales, económicos, físicos y morales por cumplir con sus deberes cívicos. En el Barómetro Global de la Corrupción de la Unión Europea de 2021, publicado por Transparencia Internacional, el 50 % de los españoles encuestados pensaba que en nuestro país no se puede denunciar la corrupción sin miedo a represalias. Como señala José María Pérez Monguió, la regulación para proteger a los denunciantes de corrupción tiene origen anglosajón y se trataría de «una forma de participación que denota una concepción especial de lo público, como un valor positivo que a todos corresponde proteger y preservar». Sin embargo, esa necesaria salvaguardia de los denunciantes en España ha contado hasta ahora con escaso recorrido.

Una directiva europea impulsó la obligación de que se aprobaran regulaciones estatales para la protección de los denunciantes de corrupción. Sin embargo, en nuestro país la trasposición de la directiva se ha tramitado con retraso, como sucede con tantas otras cuestiones relacionadas con estas prácticas. José María Pérez Monguió ha subrayado el contraste con otros países europeos ante la falta de sensibilidad hacia esta materia, lo cual representa un síntoma añadido más de cultura institucional poco activa contra la corrupción. Estas carencias deben relacionarse con unas estructuras insuficientes en la lucha contra los abusos de poder.

Como ha señalado Joan Llinares, director de la Agencia Valenciana Antifraude, nuestro país no cuenta con un organismo estatal anticorrupción de carácter preventivo en forma de autoridad independiente, a diferencia de otros países europeos y de la propia UE. Nuestra arquitectura institucional en la materia es bastante deficiente. Al mismo tiempo, Joan Llinares ha destacado que hasta ahora han sido significativas las carencias en materia de protección de denunciantes de corrupción a nivel estatal, a pesar de que

algunas comunidades autónomas han impulsado normas sobre esta cuestión a través de sus propias agencias. En esa regulación protectora de los alertadores resultan de especial relevancia la existencia de canales accesibles para poder alertar, las medidas sobre confidencialidad que preserven el anonimato de los denunciantes, las garantías para evitar posibles represalias y la adopción de instrumentos jurídicos de protección.

ÉTICA PÚBLICA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

Los valores de la ética pública deberían constituir un pilar básico en la prevención de la corrupción. Sin embargo, estas cuestiones suelen suscitar bastante incomprensión en nuestro país. Se producen a menudo reacciones que interpretan los discursos morales en el ámbito institucional como una especie de llamada a alguna clase de buenismo vacío, insustancial o de corto alcance. Desde algunos ámbitos políticos se llega incluso a ridiculizar la aplicación de la ética al espacio público, a veces de forma interesada. Este escepticismo de gran parte de nuestra clase política ha provocado que en esta materia vayamos bastante por detrás de otros países europeos.

La aplicación de la ética pública implica actuaciones de cierta profundidad. De partida, cualquier progreso moral del espacio público debería ser considerado como un logro provechoso. Además, la incorporación de sus principios va bastante más allá de un toque de atención a los cargos públicos para rogarles que se porten bien. Las medidas más avanzadas contra la corrupción en la esfera internacional plantean generar infraestructuras éticas a través de la creación de sistemas de integridad institucional. Se trata de ordenar nuestros organismos públicos mediante diversos mecanismos, de manera que se refuercen las conductas éticas y resulte más difícil corromperse.

Entre otras medidas resulta muy útil la incorporación de códigos de conducta que establecen comportamientos positivos, ejemplares y honestos a seguir. Se trata de actuaciones específicas que son fijadas previamente desde la autorregulación de las instituciones en función de sus características, como han explicado Manuel Villoria y Agustín Izquierdo. Como patrones de estas conductas, podemos enunciar de forma orientativa algunas de las referenciadas en la Guía sobre Integridad Institucional de la Agencia Valenciana Antifraude: la identificación de los conflictos de intereses, la separación entre actividades públicas y partidistas, la proscripción del uso del cargo para obtener ventajas personales o para favorecer a personas cercanas, la utilización responsable de los recursos públicos y el rechazo de los regalos que vayan más allá de los usos de cortesía.

Resulta fundamental la gestión de la confianza institucional para que las instituciones funcionen correctamente. En una sociedad en la que se duda de la honradez de los cargos públicos se promueve la desconfianza y la insolidaridad. Adela Cortina ha argumentado que la transparencia y la integridad son bienes públicos, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, porque crean un espacio de confianza en lo que dicen los políticos, las empresas, las organizaciones solidarias y otros agentes sociales. Como indica Víctor Lapuente, la corrupción en la gestión de lo público daña la confianza interpersonal, porque el hecho de que los agentes públicos sean corruptos en lugar de imparciales «actúa como una *señal* para los ciudadanos de cuáles son las reglas del juego en la sociedad». Además, uno de los peores efectos de la corrupción es que coloca a las instituciones bajo sospecha.

Como explica Rafael Jiménez Asensio, se deben construir marcos o infraestructuras que eviten o identifiquen situaciones de riesgo para impedir que aniden las prácticas no éticas o corruptas. Lo que tiene realmente valor añadido en toda política de integridad es prevenir. En palabras de Jiménez

Asensio, la gran conquista de la integridad consiste en llevar a cabo este proceso de mejora continua del cumplimiento legal de las normas, desde la adhesión por el cargo público hasta los valores y estándares de conducta que previamente se hayan determinado. Las normas éticas no están enfocadas para castigar. Al contrario, lo que buscan es reforzar las conductas positivas tras la fijación del comportamiento deseable en los cargos públicos. Como escribió Jim Stovall, la integridad consiste en hacer lo correcto, aunque nadie nos esté mirando. Lo que se busca es que no llegue a producirse la corrupción.

El derecho penal o sancionador se aplicará ante las infracciones más graves, cuando se hayan rebasado todos los controles previos. No obstante, debemos recordar que el castigo siempre llegará tarde. Además, la materialización de los efectos lesivos, aunque desencadene una reacción penal, produce efectos muy negativos en la sociedad, porque la vulneración de las normas con la corrupción daña muy seriamente la imagen de nuestras instituciones y la confianza de la sociedad en los cargos públicos. Entre otras medidas, reforzar los valores de la ética pública en el ámbito de los sistemas de integridad sirve para que se produzcan cambios sociológicos reales. Como subraya Rafael Jiménez Asensio, la finalidad de toda política de integridad debe ser la construcción de un clima ético que conlleve un cambio cultural. Se trata de transformar los hábitos de los cargos públicos para fortalecer la legitimidad de las instituciones a los ojos de la ciudadanía.

Un teórico de las leyes tan destacado como Montesquieu ya advirtió en su tiempo que era poco efectivo aprobar normas jurídicas coercitivas para suprimir malas costumbres. Al contrario, el pensador francés consideró en *El espíritu de las leyes* que solo los cambios positivos en las costumbres pueden conducir a una legislación más adecuada. Es difícil acabar con las indecencias únicamente con instrumentos sancionadores. Como sabía Mariano José de Larra, las costumbres no pueden ser alteradas por decreto. Las transformaciones hacia hábitos positivos construyen mejoras muy

sensibles. Esta idea la expresó Victoria Camps en los siguientes términos: «Una norma social internalizada tiene, así, una dimensión emotiva que hace que el individuo sienta orgullo al cumplirla y vergüenza si deja de hacerlo. Pero *internalizada* significa *sentida*, no solo sabida. El mero conocimiento de lo que hay que hacer no nos mueve a actuar, como repitió Spinoza».

La corrupción cristaliza en último término por la acción deshonesta del actor público. No hay instrumentos externos para penetrar en la mente de las personas. Como apunta Francisco Laporta, no existe ningún antídoto tan eficaz que pueda impedir por completo la opción individual de quien decide corromperse. En todo caso, en palabras de Laporta, «ese antídoto tendrá mucha más fuerza si es interno al individuo (educación, convicciones, valores, etc.) que si es meramente externo», como las leyes penales. En los términos expresados por Óscar Diego Bautista, los controles internos operan donde existen vacíos, ahí donde son incapaces de llegar los controles externos. La reiteración y el refuerzo de conductas ejemplares internalizadas mejoran el comportamiento de los cargos públicos y también de toda la sociedad. Como indica Adela Cortina, resulta más efectivo potenciar seriamente la moralidad que fiarlo todo a la legalidad, porque la mejor garantía de una sociedad justa es apropiarse de actitudes éticas y no dejarlo todo al juego de querellas, impugnaciones y recursos.

La ejemplaridad fortalece los valores colectivos, porque implica mostrar conductas que promueven la decencia. También profundizó en estas cuestiones Montesquieu al enfatizar que el mayor mal que puede causar un ministro sin probidad no es arruinar a su pueblo, «porque el mal ejemplo que da es un perjuicio mil veces más grave». El padre de la separación de poderes subrayó en sus *Cartas persas* que los malos gobernantes forman pésimos ciudadanos. Cuando quienes deberían dar ejemplo optan por hacer lo contrario, la ciudadanía carece de referentes morales a imitar, como ha sucedido demasiado a menudo en nuestro país.

Javier Gomá recalca que el mayor poder y la mayor influencia de los servidores públicos los deben llevar a una especial responsabilidad, pues son fuentes de moralidad social. Crean pautas y expectativas de comportamiento. Según Gomá, los políticos gobiernan de dos maneras: produciendo leyes y produciendo costumbres. La segunda forma de gobernación sería más profunda y duradera que la primera, «porque las leyes coactivas solo ejercen compulsión sobre la libertad externa de los ciudadanos, en tanto que las costumbres entran en su corazón y lo reforman». De hecho, resulta habitual que a los líderes políticos se les recuerde mejor por su ejemplaridad en el cargo que por las normas que hayan impulsado. Como advirtió san Francisco de Asís, las palabras conmueven, pero el ejemplo arrastra. Los mecanismos de identificación con los líderes sociales despiertan profundos fenómenos de imitación.

En un libro colectivo sobre la importancia de la ética en la enseñanza, argumentamos que los valores éticos expresan mandatos morales sobre lo correcto y lo incorrecto, a diferencia de las normas sancionadoras coactivas, por lo que su perspectiva se fundamenta «en la fuerza discursiva del razonamiento que aprueba o rechaza determinadas conductas». Es la aceptación social de sus principios lo que puede implantarla. Eso puede favorecerse a través de instrumentos de refuerzo, como los códigos deontológicos en la Administración pública. La vulneración de las normas deontológicas lleva principalmente a respuestas en el ámbito social, a través del rechazo ciudadano o de las reprobaciones en la esfera política. Los países democráticos que han alcanzado menores niveles de corrupción se han apoyado en estos sistemas de integridad para incrementar su calidad institucional, a partir de los criterios impulsados por la OCDE.

Los marcos de integridad incorporan los códigos de conducta y también otras actuaciones institucionales. Su funcionamiento está ampliamente explicado en *Ética pública y buen gobierno*, de Manuel Villoria y Agustín Izquierdo, una obra clave en esta materia. Los marcos de integridad

institucional se caracterizan por la fijación de normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública, con la finalidad de impedir las conductas inmorales. Se trata de una actuación necesariamente global. Los códigos de conducta sirven de poco de manera aislada, pues deben insertarse en toda una gestión de la rectitud institucional. Sin un encaje de conjunto, se convierten en proclamas puramente declarativas de intenciones o incluso en apuestas propagandísticas sin voluntad transformadora real. Manuel Villoria y Agustín Izquierdo enumeran los elementos esenciales de un sistema de integridad pública. Además de los códigos éticos, se encuentran instrumentos como las evaluaciones de riesgo de integridad, la formación ética de los servidores públicos, un sistema de consultas sobre problemas éticos de los cargos públicos, la creación de comités de ética, la instauración de sistemas de alerta temprana ante posibles riesgos, los espacios de denuncia de casos de corrupción, los mecanismos de protección de los denunciantes, la gestión de los conflictos de intereses, el trámite de las incompatibilidades o la elaboración de encuestas de clima ético entre los empleados.

Asimismo, como explican Manuel Villoria y Agustín Izquierdo, el marco de integridad institucional se debe cerrar con un sistema de seguimiento y evaluación sobre la implantación de los códigos éticos, así como sobre el funcionamiento del modelo en su conjunto. Las memorias periódicas y los exámenes externos son esenciales para comprobar la corrección de las medidas aplicadas, los efectos de los dictámenes de las comisiones y los avances en la construcción de infraestructuras éticas. El objetivo de todos estos instrumentos es generar mecanismos de difusión, prevención y desarrollo de la cultura ética. Se trata de un proceso de mejora continua que pretende transformar progresivamente la cultura organizativa de las instituciones para impregnarla de buenas prácticas y de comportamientos moralmente correctos. Esas políticas de buen gobierno requieren de persistencia, continuidad y ambición reformadora.

En palabras de Rafael Jiménez Asensio, el derecho penal opera hacia el pasado para castigar conductas, mientras que la ética pública mira más hacia el futuro para modificar valores. Lo relevante será que el cargo público asuma interiormente las conductas consideradas éticas. Las obligaciones éticas son adoptadas de manera consciente y voluntaria, al asumirse racionalmente la necesidad social de esa conducta. En palabras de Victoria Camps, la ética es el tratado de los deberes convenientes al ser humano desde la perspectiva moral de que «uno no es libre de hacer lo que le viene en gana, sino de hacer lo que debe hacer». La construcción de infraestructuras éticas busca orientar de forma positiva esos comportamientos.

Estos son los mecanismos preventivos éticos que funcionan en las sociedades democráticas más avanzadas. En nuestro país todavía queda bastante camino por recorrer. Nuestra arquitectura institucional no ha sido capaz de incorporar hasta ahora de manera estructural los sistemas de integridad, salvo algunos organismos aislados, a veces con retoques cosméticos y de forma más bien desordenada. Como diría el poeta, en este ámbito casi todo está por hacer y casi todo es posible.

Transparencia: el foco que ilumina la buena gestión y las malas prácticas

La transparencia permite arrojar luz sobre la actuación de los poderes públicos y representa un instrumento fundamental para prevenir la corrupción. La opacidad, el secretismo y la ocultación acompañan habitualmente las actividades corruptas. Las oscuridades siempre son compañeras de viaje de las conductas contrarias a las leyes. Además, dificultan su persecución posterior. En palabras de Louis Brandeis, histórico magistrado del Tribunal Supremo de Estados Unidos, la luz del sol es el mejor desinfectante.

El avance de los medios tecnológicos debe ser un gran aliado en la prevención de la corrupción, a través de los adecuados mecanismos de transparencia. Los instrumentos virtuales facilitan enormemente la publicidad activa sobre las decisiones de las Administraciones. Y, además, hay una visible correlación entre transparencia y calidad institucional. Como ha indicado Emilio Guichot, los niveles de corrupción son menores en los países que han regulado de manera más amplia el derecho de acceso a la información pública. También en los indicadores internacionales comparados se ha comprobado la correlación entre los mecanismos de transparencia y un elevado desarrollo económico.

La transparencia posibilita el control democrático de la ciudadanía sobre la Administración pública. Permite que los grupos políticos de la oposición y los medios de comunicación puedan supervisar la gestión institucional. Por otro lado, es una forma de rendición de cuentas, al poderse evaluar las actuaciones públicas y la integridad de nuestros gobernantes. Resulta fundamental que se conozca cómo se ejecuta el gasto de los presupuestos públicos. El conocimiento de cómo se ofertan y adjudican los contratos públicos también posee una importancia enorme. La transparencia facilita la competencia abierta entre las empresas y da a conocer las condiciones de los contratos para que haya una supervisión pública de la corrección de esos procedimientos. Y también permite la difusión de aspectos esenciales sobre el patrimonio de los gobernantes, antes y después de acceder a sus cargos, para que se puedan conocer enriquecimientos inexplicables. Lo mismo ocurre con las contrataciones de personal, las subvenciones y otras ayudas públicas. Las decisiones institucionales en sus más diversos ámbitos deben ser conocidas por la ciudadanía.

Byung-Chul Han ha subrayado la tendencia del poder a envolverse en el secreto y a no soportar bien la información. Sin embargo, la transparencia es un incentivo muy positivo que actúa como disuasorio de las conductas indecentes de los gobernantes. Como decía Jeremy Bentham, «cuanto más

te observo, mejor te comportas». Es otro efecto de la transparencia como mecanismo preventivo: siempre actúa de manera más correcta quien sabe que se encuentra a la vista de todos. Esos efectos han sido valorados positivamente por Daniel Innerarity en lo que denomina «sociedad de la observación». Innerarity destaca las consecuencias disuasorias de la vigilancia colectiva a través del miedo de los cargos públicos a la condena, la exposición pública, la denuncia y la vergüenza como controles sociales que en muchas ocasiones pueden disciplinar los malos comportamientos. Por otro lado, esta visibilidad de la actuación pública también afianza los principios democráticos y promueve la idea de *gobierno abierto*. Como ha señalado Emmanuel Jiménez, la apertura informativa supone una mayor cercanía del ciudadano con la Administración y, correlativamente, del político con el ciudadano. Desde esta perspectiva, otros efectos positivos serían una mejora en la prestación de los servicios, un incremento de la colaboración ciudadana y una mayor receptividad de los órganos públicos a las demandas ciudadanas.

En palabras de Emmanuel Jiménez, el concepto de gobierno abierto facilita que la Administración pública comparta el poder para lograr mayor complicidad, sintonía y confianza. Ese protagonismo cívico contrastaría con la anacrónica perspectiva del ciudadano como «simple receptor pasivo de los servicios públicos». Juana López Pagán ha destacado que el gobierno abierto es un poder público que se abre para transformar las instituciones tradicionales, con la finalidad de transitar desde modelos organizativos verticales hacia redes horizontales interactivas.

En todo caso, como ha explicado Rafael Jiménez Asensio, hay que separar la actividad política de la gestión pública. Resulta comprensible que las iniciativas de los partidos se acompañen de pactos, estrategias o actuaciones que no siempre pueden ser públicas. Las fuerzas políticas actúan bajo el principio de oportunidad, por lo que determinadas líneas de actuación pueden verse perjudicadas por una excesiva exposición. A

menudo se trata de actividades preparatorias que no pueden seguir el mismo criterio de transparencia que los actos institucionales posteriores, aunque determinadas actuaciones de los partidos sí que habrían de ser más conocidas, como explicaremos en el próximo capítulo. Las estrategias políticas necesitan a menudo de cierta reserva. Como refiere Daniel Innerarity, la actividad de los partidos requiere espacios de discreción, reflexividad y negociación eficiente. Las actividades estrictamente políticas no presentan la misma dimensión pública que la actuación institucional, ya que un partido no simboliza a toda la colectividad. No se puede ser parte y todo a la vez. La idea de partido único es un oxímoron. En cambio, una vez se adoptan decisiones en el ámbito de la Administración, las actuaciones se ejercen en nombre de toda la sociedad. La regla general ahí debe ser la transparencia y el acceso público a las decisiones adoptadas.

Como hemos indicado, las políticas de promoción de la ética pública no han contado con una gran implantación en nuestro país. Sin embargo, la transparencia se ha introducido de forma amplia, precipitada y algo ruidosa, a menudo con la estridencia desmañada del elefante en la cacharrería. Han proliferado los portales, las exhibiciones virtuales o incluso los premios y concursos. Ha habido más propaganda ampulosa que apertura eficiente. A menudo se muestra más promoción interesada que información útil. Como sostiene Rafael Jiménez Asensio, dejar que sean los propios poderes públicos quienes formateen su transparencia es una cuestión que presenta considerables límites, porque «hay muchas formas de empaquetar, disfrazar o esconder incluso la información pública relevante». Los organismos que difunden la información no siempre tienen demasiadas ganas de ser controlados. En palabras de Jiménez Asensio, los portales de transparencia muestran imágenes, cifras, noticias, información o datos que debidamente cocinados nos trasladan con comodidad hacia una suerte de instituciones idílicas que poco o nada tienen que ver con la realidad cotidiana.

Jiménez Asensio especifica que volcar mucha información por medios telemáticos no satisface necesariamente la finalidad última de la transparencia, que no es otra que controlar la actividad de los poderes públicos por parte de la ciudadanía. La información se difunde, pero a su vez «se maquilla, oculta o disfraza», porque en política «los instintos de protección y de autoconservación son elevadísimos». Desde un enfoque crítico similar, Daniel Innerarity ha explicado que poner en la red grandes cantidades de datos y documentos no basta para hacer más inteligible la acción pública: hay que interpretarlos y entender las condiciones en las que han sido producidos. En palabras de Innerarity, a menudo hay que movilizar comunidades de intérpretes capaces de darles un contexto, un sentido y una valoración crítica, para lo cual puede resultar muy útil el periodismo independiente.

A pesar de sus observaciones sobre la opacidad del poder, Byung-Chul Han también ha mostrado sus críticas a la formulación de la transparencia, al detectar determinados riesgos, en el ámbito de sus objeciones globales a los efectos sociales que están generando las nuevas tecnologías de la comunicación. El filósofo germano-coreano ha argumentado que la reivindicación de la transparencia presupone la posición de un espectador que se escandaliza. No se trataría de las exigencias de un ciudadano con iniciativa, sino las de un espectador pasivo, por lo que la participación tendría lugar en forma de queja. Según Byung-Chul Han, la sociedad de la transparencia conduce a una democracia de espectadores. Se trata de reflexiones que deberían ser valoradas en profundidad en la aplicación práctica de nuestros mecanismos institucionales de publicidad activa.

La aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en 2013 fue un paso adelante, pero con notables insuficiencias, como ya advirtieron los principales expertos. Como dato sintomático, fuimos el último país europeo de más de un millón de habitantes en aprobar una legislación específica sobre esta materia. La ley

dejó numerosos espacios de ambigüedad, que permiten limitar la difusión de la información, sin que casi nueve años después se haya aprobado el preceptivo reglamento que debía desarrollarla. Asimismo, la regulación actual contempla demasiadas excepciones y causas de inadmisión en la aportación de los datos. Además, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano encargado de aplicar sus disposiciones, no cuenta con autonomía de actuación y está demasiado vinculado al poder ejecutivo. Como explica Elisa de la Nuez, la legislación ha omitido la posibilidad de que el órgano competente pueda imponer sanciones o medidas de ejecución forzosa de carácter coercitivo, por lo que los incumplimientos gubernamentales no tienen consecuencias.

Los sucesivos gobiernos han podido negar la información reclamada por los ciudadanos en bastantes ocasiones, al no llevar a cabo los acuerdos del órgano competente cuando ha reconocido el derecho de acceso a lo solicitado. También ha sido frecuente que los ministerios y las entidades públicas hayan recurrido en vía judicial las resoluciones en las que se les requiere a aportar datos. Como indica Carlos Sebastián, cuando se aprobó la Ley de Transparencia, nadie pensaba que sería la propia Administración la que acabaría recurriendo a los tribunales para no dar información. En los términos expresados por Carlos Sebastián, la situación de la transparencia en España se caracteriza «por una ley deficiente que no se modifica y cuyo reglamento no se aprueba, por un órgano encargado de su supervisión flagrantemente infradotado y por una Administración que se niega a cumplirla en no pocas instancias y que acude a los tribunales para no dar respuesta a sus obligaciones de transparencia».

Debemos destacar el admirable trabajo de entidades como la Fundación Civio en su labor de difusión de la información y de exigencia constante de cumplimiento del principio de transparencia, a pesar de las trabas gubernamentales sufridas sobre divulgación de datos. Esta entidad ha detallado numerosos incumplimientos de los órganos gubernamentales, así

como las acciones que estas instituciones han iniciado ante los tribunales para no difundir los datos. Como ha señalado Eva Belmonte, codirectora de la fundación, una de las principales carencias de la ley es que no reconoce el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, lo cual ha llevado a una aplicación restrictiva. Esta circunstancia permite que las normas sobre transparencia puedan colisionar con leyes de rango superior para justificar excepciones a la difusión de los datos.

Todo ello demuestra que no basta con que las instituciones enarbolen un discurso de transparencia. También se debe aplicar ese principio a la gestión ordinaria. Además, como recuerdan Elisa de la Nuez o Rafael Jiménez Asensio, la transparencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento más al servicio de la gestión de la integridad. Y, a menudo, no hay conexiones entre ambas cuestiones. Todos estos problemas se han repetido, con distintas gradaciones, en las regulaciones de ámbito autonómico, aunque estas últimas han perfilado algo mejor la materia. Esta falta de conexión se acredita con el contrasentido de que hay bastantes entidades públicas autonómicas o locales que han logrado reconocimientos pomposos sobre su transparencia sin que eso se haya traducido en una mejora de su integridad. Como señala Jiménez Asensio, es frecuente que entidades bien calificadas por divulgar mucha información después se hayan visto afectadas por casos de corrupción o de funcionamiento irregular.

No puede resultar suficiente con difundir océanos de información. A veces la cantidad de los datos se utiliza en detrimento de la calidad, con la intención de oscurecerlos. Lo positivo será conocer la información que resulta relevante en la gestión de las instituciones. Como sabía Goethe, la claridad consiste en una acertada distribución de luz y sombra. Si todo es luz, quedamos cegados. Si todo es sombra, solo vemos tinieblas. Eso lo entendieron bien maestros del claroscuro como los pintores Tintoretto, Rembrandt, Caravaggio o Vermeer. La luz debe estar enfocada para permitir

que se puedan observar los aspectos interesantes de la realidad. La claridad en la difusión de los datos debe estar garantizada en cualquier gestión rigurosa de la transparencia.

Como explica Rafael Jiménez Asensio, debería existir un actor externo o una agencia independiente que fomente, promueva, impulse, coordine, desarrolle, vigile y controle el ejercicio efectivo de la transparencia. Sus competencias deberían incluir la capacidad de asegurar la difusión de los datos desde la imparcialidad. Además, este órgano podría asumir a la vez funciones sobre integridad y transparencia. En palabras de Jiménez Asensio, en relación con el derecho de acceso a la información resulta necesario que esa autoridad independiente «elabore pautas o criterios de difusión de esa información que genere cultura transversal de transparencia, supervise su correcto cumplimiento, así como en su caso adopte medidas frente a posibles incumplimientos reiterados de tales obligaciones». Las imperfecciones del sistema actual se han puesto de manifiesto al ser la propia Administración la que acaba decidiendo la información que se difunde y la forma de llevarlo a cabo. Así no se puede ejercer un control adecuado sobre la actividad de los organismos públicos.

Resulta muy repetido, y con bastante razón, que la información es poder. Escamotear datos relevantes a la sociedad constituye una forma abusiva de ejercer ese poder. Los corruptos siempre trafican en los oscuros cenagales de la opacidad. Nuestras instituciones deberían funcionar con paredes de cristal, porque la ocultación suele ser síntoma de conductas peligrosas para la integridad. En palabras de Eva Belmonte, los ciudadanos tenemos derecho a saber qué pasa en los espacios públicos, porque los gobernantes trabajan para nosotros. Las prácticas corruptas se perpetran en la oscuridad y se alimentan de la oscuridad. Al igual que ocurre con la ética pública, resulta pertinente interiorizar valores, actitudes y buenas prácticas en las instituciones. Se trata de generar dinámicas que liquiden la opacidad a través de una sólida cultura de la transparencia.

La corrupción no solo es un problema que afecta a los cargos públicos, como si fueran una casta desgajada de la ciudadanía. Los valores sociales les afectan: los políticos proceden de la sociedad y se han formado en ese mismo medio. Resulta necesario entender las sendas que llevan a la corrupción.

Luis Fernández Ríos ha analizado esas dinámicas en su obra *Psicología de la corrupción y los corruptos*. Según este profesor de Psicología Clínica, en las prácticas corruptas el objetivo siempre es conseguir dinero, poder o riquezas materiales independientemente de los medios que resulten necesarios; en estas prácticas los fines justifican los medios, al margen de toda ética. Hay un fuerte componente de indiferencia moral en estas conductas. El corrupto sería un canalla racional y no un cleptómano, al no existir como regla general ninguna patología que justifique su comportamiento. A menudo no nos encontramos ante delitos generados por las premuras de la escasez, sino ante pecados de codicia de quienes cuentan con una posición económica desahogada y aún pretenden estar mejor.

Según Fernández Ríos, la obtención de los beneficios funciona como un refuerzo de los actos corruptos. Se trata de un estímulo para que la conducta se repita en el futuro. Por eso son habituales las macrocausas con una continuidad de delitos. La corrupción no castigada sería un incentivo para estas prácticas ilícitas, como también lo sería la facilidad estructural para corromperse. La iniciación a la corrupción funcionaría por aprendizaje en el proceso de socialización, desde la observación de otros comportamientos deshonestos que suelen generar subculturas dentro de la sociedad, igual que ocurre con los más diversos grupos organizados de delincuentes. Una atmósfera impregnada de antivalores contrarios a la ética y al sentimiento de comunidad siempre animará a los cargos públicos a delinquir. También destaca Luis Fernández Ríos que los corruptos suelen plantearse un análisis racional de coste-beneficios sobre lo que puede suponer violar la ley.

Cuantas más sean las oportunidades para la impunidad en la corrupción, mayores serán las probabilidades de que esta tenga lugar. Al mismo tiempo, suelen estar muy presentes todo tipo de autojustificaciones contra lo público. Las concepciones sociales contrarias a estas prácticas pueden desempeñar un papel muy importante en función del rechazo colectivo de la ciudadanía. Los marcos de integridad pública deben contribuir a expulsar las tentaciones que despierta la corrupción.

La criminalidad ha sido siempre consustancial a las sociedades organizadas. El egoísmo contra la comunidad ha acompañado a los seres humanos desde la prehistoria, como ha indicado Marvin Harris. El prestigioso antropólogo descubrió que, a pesar de la horizontalidad de las sociedades primitivas, siempre hubo aprovechados que intentaban vivir mejor a costa del resto. Sin embargo, Marvin Harris también destaca la presencia de individuos en estas comunidades que realizaban aportaciones valiosas para los demás sin esperar nada a cambio. En la antigüedad y en la época clásica son muy abundantes las referencias a la corrupción. Hay bastantes alusiones en el Antiguo Testamento, en los textos egipcios, en Grecia o en Roma. Las instituciones se enfrentaron permanentemente a este problema en los siglos siguientes.

Esa visión quedó simbolizada de manera inquietante por El Bosco (1450-1516) en su cuadro *El carro de heno*, célebre tríptico en el que se representa el camino al Infierno plagado de pecados. A través de su lenguaje simbólico, repleto de enigmas de oscura interpretación, el pintor retrata los vicios de multitud de personajes arquetípicos de todas las clases sociales, entre los cuales incluye la avaricia del clero y de los gobernantes poderosos. El Bosco apuesta por la moralidad como sentido de la existencia, en forma de réplica al proverbio flamenco en el que se inspira la obra: «El mundo es como un carro de heno y cada uno coge lo que puede».

La corrupción siempre ha estado ahí. No obstante, sabemos que puede quedar reducida a niveles bajos, como lo demuestra la situación de los

países más avanzados en la materia. El desarrollo institucional de las sociedades ha conseguido avances civilizatorios como la democracia, los derechos humanos y la integridad de los organismos públicos. En la esfera ciudadana, el grado de educación está muy conectado con los niveles de corrupción. Como han señalado Víctor Lapuente y Carl Dahlström, la acumulación de capital humano que genera la educación resulta decisiva para la alta calidad institucional. Juan Carlos Collado también ha subrayado que una variable muy importante relacionada con la baja corrupción es el elevado nivel de educación de la población, de acuerdo con los datos de los indicadores internacionales. A niveles inferiores de instrucción en un país, resulta más fácil que pasen desapercibidos los abusos y el funcionamiento ineficiente de las instituciones.

La educación en valores resulta crucial como instrumento preventivo contra la corrupción. Será más probable que las instituciones actúen de manera plenamente honorable si la sociedad integra los principios de la ética pública en sus rutinas diarias. Como hemos indicado, no hay elementos genéticos o de idiosincrasia cultural que condenen a perpetuidad a los países a la presencia de corrupción. Manuel Villoria ha explicado que los elementos culturales presentes en las prácticas corruptas se refieren a un particularismo estructural, que defiende una consideración preferencial en la distribución de bienes a favor de unas personas frente a otras. En esas visiones culturales los tratos de favor se justifican por relaciones familiares, de amistad o de pertenencia a grupos restringidos. En contraste con ese particularismo, el universalismo ético implica que todas las personas deben ser tratadas «con consideración igual e imparcial», en palabras de Villoria.

La perspectiva vinculada al universalismo ético supone un mayor desarrollo moral. Como indica Manuel Villoria, los valores culturales particularistas representan visiones menos evolucionadas que integran prácticas nepotistas y clientelares en diversas regiones del mundo. No forman parte de una cultura territorial diferenciada o de una religión

concreta, sino de una perspectiva general sobre la parcialidad y la imparcialidad. En cambio, suele considerarse que los valores del universalismo ético han penetrado más en algunas corrientes del protestantismo y por eso han favorecido la integridad en determinados países. En todo caso, las concepciones universalistas pueden incorporarse a los más diversos enfoques culturales o religiosos, como lo demuestran los elevados niveles de integridad institucional en países como Japón, Singapur o Corea del Sur.

Los mecanismos de control no solo deben ser institucionales. También la ciudadanía puede desempeñar un importante papel, al igual que los medios de comunicación. Una sociedad informada de lo que ocurre en las instituciones es uno de los mejores antídotos contra las arbitrariedades fraudulentas, al permitir menor margen para los abusos. La ignorancia sobre la realidad de la corrupción la hace más fuerte. Como señala Ignacio Sánchez-Cuenca en su obra *La impotencia democrática*, existe una acentuada correlación entre una ciudadanía más informada y menores índices de corrupción, que se acredita con diversos estudios comparativos entre países y sus diferencias en cuanto a la circulación de prensa y noticias.

Asimismo, la corrupción resulta favorecida por las situaciones de desigualdad estructural. Las asimetrías sociales dificultan la integración, la educación y el acceso a la información. Se trata de elementos necesarios para el control ciudadano de las prácticas corruptas. Al mismo tiempo, las estructuras desiguales benefician a los sectores más poderosos, porque su superioridad les permite perpetrar abusos de poder, vertebrar instrumentos clientelares y tejer organismos parciales que faciliten la impunidad. Los países con mayores índices de igualdad e inclusión social cuentan con niveles muy bajos de corrupción. Manuel Villoria ha analizado los datos del Banco Mundial para mostrar esa correlación entre menor igualdad y mayor corrupción. En palabras de Villoria, las sociedades con desigualdad elevada

se caracterizan por una baja movilidad entre estamentos sociales y una alta estabilidad de las élites, circunstancia «que crea redes verticales de clientelismo y densas redes horizontales entre élites en las que anida la corrupción». Recordemos que esa situación es la que se produjo de manera muy marcada en España durante la dictadura de Franco. Como refiere Manuel Villoria, las desigualdades favorecen un tipo de partidos prebendalistas, distribuidores de privilegios entre sus protegidos. Y, además, estas situaciones generan en los más pobres una alta desconfianza en la imparcialidad de las instituciones, al dudar de que una justicia muy politizada les tratará igual que a los poderosos o al recelar de que una Administración clientelar actuará con objetividad.

En la última década nuestro país ha visto incrementar sus desigualdades sociales y esta circunstancia no favorece la lucha contra la corrupción. En el coeficiente de Gini y otros indicadores internacionales sobre igualdad social, España se ha situado en el último lugar de Europa occidental. La corrección de estos desequilibrios, la supresión de las bolsas de exclusión social y la apuesta por la inclusividad son factores que siempre comportarán consecuencias positivas en las actuaciones contra las prácticas corruptas.

Asimismo, desde otra perspectiva igualitaria, todos los datos objetivos indican que los niveles de corrupción son menores en las sociedades con mayor presencia de mujeres en el sistema político. Las investigaciones no coinciden en los motivos de esa relación de causalidad. Puede ser que el desarrollo institucional de carácter inclusivo, propio de las sociedades más avanzadas, facilite a la vez incorporar más mujeres a las instituciones políticas y, a la vez, reducir las prácticas corruptas. Por otro lado, los porcentajes de delincuencia a nivel general son más bajos en las mujeres que en los hombres. Además, resulta habitual que las prácticas corruptas procedan de espacios informales de poder protagonizados por hombres. En todo caso, más allá de las causas que puedan explicar esta circunstancia, parece claro que la feminización de la política no solo supone un avance en

el camino hacia la igualdad, sino también para la disminución de la corrupción.

Por otro lado, el castigo electoral de la corrupción sería una forma muy enérgica de control ciudadano. De hecho, si los corruptos no fueran reelegidos, se trataría de un remedio bastante efectivo para reducir la corrupción. La propia sociedad se encargaría de apartar a los políticos deshonestos. Sin embargo, sabemos que no siempre se practica esa purga ciudadana. Con frecuencia hay sectores que apoyan a cargos corruptos y esta es una forma de auspiciar la continuidad de la corrupción. Esto nos lleva a los problemas que presenta lo que podríamos calificar como *electorado corrupto*. No nos estamos refiriendo a quienes pueden votar a un partido envuelto en casos de corrupción. En el sentido del sufragio influyen muchas razones y un partido es bastante más que quienes han podido incurrir en esas prácticas, sobre todo en comicios de ámbito territorial muy amplio. No obstante, hay casos en los que el candidato principal es una persona claramente implicada en prácticas corruptas y sus votantes justifican su conducta e incluso la respaldan de manera abierta. Se ha podido comprobar muy especialmente el fenómeno del electorado corrupto en casos de elecciones municipales en los que se ha reelegido a alcaldes con pleno conocimiento de sus indecencias.

A menudo estas conductas se explican por los estímulos perversos que algunos sectores sociales obtienen de la corrupción. Por ejemplo, a través de factores como políticas urbanísticas que han enriquecido a parte de la población, por el incremento del valor de los terrenos, a pesar de las notorias corruptelas generadas. O también en casos de clientelismo masivo en los que se coloniza con fieles la Administración pública y se reparten contrataciones, subvenciones y prebendas entre los amigos. Jordi Muñoz ha destacado que, aunque a menudo los gobernantes corruptos deben repartir esos recursos públicos para asegurarse la reelección, la obtención de mayorías requiere llegar a sectores más amplios del electorado. Eso implica

conseguir el voto de quienes no son agraciados directos por los favores, sino beneficiarios indirectos. Para ello el gobernante corrupto debe promocionar la imagen de que es un buen gestor con capacidad de atraer recursos a su territorio, como apunta Jordi Muñoz. Así se generaría la percepción ciudadana que resume un proverbio latinoamericano: «Roba pero hace». Los ciudadanos optarían por pagar el coste de la corrupción como contrapartida a la consecución de beneficios colectivos.

Todo ello debería llevar a un necesario reforzamiento de los valores de la ética pública. Estas situaciones nos demuestran algunos problemas sobre la ejemplaridad, como sucede cuando quienes están al frente de las instituciones representan un modelo a imitar por la ciudadanía. Y también los efectos que puede provocar la falta de valores en la base de la ciudadanía. Además, estas dinámicas muestran la necesidad de pararles los pies a los políticos indecentes con instrumentos legales e impedirles así que utilicen los beneficios de la corrupción para perpetuarse en sus cargos. El fenómeno del electorado corrupto sería también un síntoma de la pasividad del sistema institucional hacia los gobernantes deshonestos. Entre otros casos similares, eso fue lo que ocurrió de manera muy visible en el ayuntamiento de Marbella con la gestión de Jesús Gil y sus sucesores.

A niveles más generales, sobre la necesidad de rechazo social de la corrupción, Jordi Muñoz ha destacado la visión distorsionada de los ciudadanos en función de la etiqueta partidista que asignan a los responsables de la corrupción. Ante una misma acusación, a menudo se producen reacciones exculpatorias contra quienes se consideran «los nuestros», pero la mirada será bastante más crítica si afecta a «los otros». Como explica Jordi Muñoz, en esos casos se activan los mecanismos de la disonancia cognitiva para ignorar o minimizar los mensajes que muestran la corrupción del partido al que se apoya. La reacción sería similar a lo que ocurre con las distintas percepciones de un fuera de juego en un partido de fútbol, según afecte al equipo propio o al ajeno. La polarización propia del

hooliganismo partidista dificulta apreciaciones ecuánimes sobre las conductas corruptas y también afecta a su castigo potencial.

Una reciente investigación realizada por Macarena Ares, Sofía Breitenstein y Enrique Hernández ha confirmado con datos empíricos cómo operan los mecanismos de la disonancia cognitiva. Este estudio detectó la menor tendencia de los ciudadanos a querer informarse sobre noticias de corrupción que afectaban al partido al que se apoyaba y la muy superior inclinación a leer contenidos equivalentes sobre las fuerzas políticas rivales. Según los investigadores, evitar informarse sobre conductas corruptas vinculadas a un partido hace que la corrupción se castigue menos. Víctor Lapuente ha destacado que en esa tendencia a no querer informarse sobre la corrupción del partido cercano presenta una gran importancia la orientación de los medios de comunicación en nuestro país, al estar muy polarizados y ofrecer escasa pluralidad interna. En términos similares, Fernando Jiménez Sánchez ha indicado que el tipo de periodismo predominante sitúa a la mayor parte de los medios en trincheras desde las que se defiende al partido más cercano mientras se combate a sus competidores. Esta situación genera incredulidad hacia las noticias críticas hacia la fuerza política con la que se simpatiza, al ser percibidas como ataques partidistas interesados. Como señala Jordi Muñoz, a menudo el votante interpreta que esas informaciones solo buscan el desgaste, el escándalo político y el beneficio electoral. Los ciudadanos suelen mirar de reojo las cabeceras que identifican como contrarias a sus ideas. Por ello, Lapuente considera que sería un paso adelante que en nuestro país los medios presentaran un mayor pluralismo.

Por otro lado, Daniel Innerarity expone en su libro *Comprender la democracia* algunas dificultades para que exista una ciudadanía bien informada sobre los asuntos políticos. Como argumenta el autor, la democracia solo es posible gracias a un aumento de la complejidad de la sociedad, pero esa misma complejidad puede amenazar la democracia. En una dictadura todo es más elemental: unos mandan y otros obedecen, sin el

marco de una deliberación colectiva. Según Innerarity, el debate democrático implica una multitud de procedimientos que complican la comprensión de la política, ante el incremento de actores y sistemas con intereses divergentes en el contexto de procesos de decisión difícilmente comprensibles. Además, todo esto se produce en sociedades también cada vez más complejas en el ámbito económico, tecnológico y organizativo. No siempre resulta posible aplicar una atención selectiva para comprender todos los aspectos del funcionamiento del sistema democrático.

En los términos expresados por Daniel Innerarity, «no es tanto que la democracia requiera competencia política como que la competencia política requiere democracia». Desde esta perspectiva, la adquisición de esas propiedades cognitivas y cívicas «no es plenamente realizable más que en el contexto de una experiencia de vida democrática común». Como diremos en el capítulo siguiente, esa participación democrática resulta necesaria para una mayor implicación ciudadana. Las sociedades más avanzadas no solo cuentan con instituciones sólidas, sino también con estructuras participativas que moldean a una ciudadanía informada, bastante exigente y con valores éticos muy desarrollados.

5

De las corruptelas en los partidos políticos al fortalecimiento de la democracia

Las contradicciones existenciales de los gestores del sistema democrático

Las investigaciones penales de las últimas décadas acreditan que en España la corrupción sirvió a las principales fuerzas políticas para financiarse. Con el dinero de esta se pagaron sedes, se abonaron campañas electorales y se armaron disciplinadas maquinarias burocráticas que reforzaron a las cúpulas dirigentes. La corrupción fue funcional a determinados intereses y desplegó incentivos muy poderosos.

Sin duda, en nuestro país se han producido bastantes casos de corrupción individual o colectiva al margen de los partidos. Pero no podemos desdeñar la trascendencia de las corruptelas vinculadas a las prácticas de las fuerzas políticas. También han sido frecuentes las combinaciones de supuestos, porque se han fraguado bastantes casos de corrupción individual vinculados a la financiación de los partidos. A golpe de maletín también se enriquecieron personalmente muchos de los gestores políticos de esos negocios indecentes. Incluso ha habido casos de corrupción personal que han utilizado el paraguas fraudulento de simular que se saqueaba a favor del partido un dinero con el que en realidad solo se obtenía el lucro particular.

En todas las democracias se suele relacionar a las fuerzas políticas con los problemas de la corrupción. Además, como recuerda Manuel Villoria, los partidos acostumbran a ser los actores sociales peor valorados en los distintos países según los indicadores internacionales. Sin duda, detrás de cierta desconfianza ciudadana se encuentran las contradicciones existenciales a las que se enfrentan estas organizaciones. A pesar de ser imprescindibles para garantizar el pluralismo, representar a la sociedad y defender el interés general, su supervivencia está también supeditada a la consecución de unas estructuras de cierta solidez. Esas mismas colisiones entre interés público y necesidades privadas se han producido en el funcionamiento de los partidos en nuestro país, aunque agravadas por nuestras propias particularidades.

El reconocimiento de la función de los partidos posee en España rango constitucional y, además, se encuentra en un lugar tan destacado como el título preliminar de la Constitución. Es una alusión expresa que no contaba con equivalentes en nuestros textos constitucionales anteriores y que se inspiró en la regulación de la República Federal de Alemania. Fue una forma de enfatizar el paso de la dictadura a un sistema democrático. Por otro lado, nuestra Constitución remarca literalmente que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. Las cúpulas de los partidos han contado en España con enormes facultades. En teoría son los parlamentarios quienes aprueban las leyes, pero sabemos que en la práctica son las direcciones de las formaciones políticas las que adoptan esas decisiones. En teoría son los afiliados a los partidos quienes configuran sus candidaturas, pero sabemos que en la práctica casi siempre resuelven sus dirigentes.

Los partidos en nuestro país han seguido algunas dinámicas presentes a nivel global. La evolución histórica general puede ayudarnos a entender la situación actual. Los partidos del siglo XIX eran básicamente agrupaciones de notables. En el siglo XX las circunstancias sociales llevaron a configurar

partidos de masas, con criterios ideológicos muy marcados y una fuerte capacidad de movilización. A partir de los años sesenta la doctrina empieza a hablar de partidos de electores, también llamados *partidos atrapalotodo* o *partidos cartel* (*catch all party* o *cartel party*). Los partidos de electores se corresponderían con el sistema seguido mayoritariamente en las últimas décadas. José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro han subrayado algunos rasgos característicos de este modelo de partido: desplazamiento de las ideologías hacia programas genéricos para atraer amplios apoyos electorales; descenso de la influencia de los afiliados en la determinación de la política a seguir y también en la financiación, al haber sido progresivamente sustituida la aportación de cuotas por las subvenciones públicas; priorización de la gestión institucional y cobertura amplia de cargos públicos, en detrimento de la articulación de su base social; constitución de una fuerte maquinaria electoral a través del uso estratégico de los medios de comunicación, la preparación competitiva de los comicios y la organización de las campañas.

Las dinámicas de las élites dirigentes de los partidos presentan a nivel general una predisposición a seguir lo que el sociólogo Robert Michels calificó como «ley de hierro de las oligarquías». Una organización política siempre es dirigida por una minoría y ahí se produce una tendencia a incrementar o mantener el poder a toda costa. Las dificultades de la gestión llevan a la burocratización con personal especializado, lo cual refuerza el poder interno. La eficiencia de la gestión sin controles se logra eliminando o limitando la democracia interna. Además, el aumento del poder de los dirigentes es directamente proporcional a la magnitud de las organizaciones. En consecuencia, siempre existe el riesgo de que los grandes partidos se acaben convirtiendo sobre todo en máquinas electorales lideradas por minorías y no en entidades para profundizar en las reflexiones internas o el debate social.

La perspectiva de Robert Michels ha sido sometida a críticas, matices o añadidos, pero se trata de una visión siempre muy relevante a la hora de analizar los problemas sobre el funcionamiento de los partidos. Las cuestiones referentes al liderazgo y a la gestión interna suelen repetir esquemas de este tipo. En palabras de José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, «los partidos producen esencialmente candidatos a cargos públicos y cuadros para el mantenimiento de sus organizaciones». Todas estas dinámicas requieren de recursos económicos de cierta entidad. En este contexto aparecen a menudo los problemas de corrupción vinculados a las organizaciones políticas, que acentúan el distanciamiento ciudadano, provocado por el propio modelo de partido.

Estas tendencias globales fueron caracterizadas por Jürgen Habermas con el concepto de *crisis de legitimación* y, posteriormente, por Norberto Bobbio como *crisis de la mediación representativa*. Los principales partidos se habrían convertido a menudo en agencias de gestión de intereses gremiales, lo cual habría provocado problemas de conexión con la sociedad. Al ser conscientes de estas tendencias, las democracias más avanzadas han ido incorporando cautelas en la organización interna, la financiación, los medios de control y las conexiones sociales de los partidos. Por ejemplo, hay países como Alemania o Reino Unido que han previsto en sus leyes mecanismos de control democrático, como la obligación de convocar congresos cada dos años o la aplicación de mecanismos externos de control financiero.

En España la estructura organizativa de los partidos políticos ha facilitado la proliferación de casos de corrupción. Tras la dictadura se optó por un diseño de partidos netamente jerarquizados, con la asignación a las cúpulas de amplísimas atribuciones y con exiguas posibilidades de control por parte de las bases. La legislación sobre partidos apenas establece mecanismos democráticos de actuación, participación y rendición de cuentas. El fundamento de esta concepción era la necesidad de consolidar el

sistema de partidos ante una democracia recién inaugurada. La apuesta en las normas electorales por un sistema de candidaturas cerradas, bloqueadas y ordenadas numéricamente por los dirigentes todavía incrementó más su poder interno.

Estas pautas de funcionamiento favorecieron en España una agravación de las tendencias globales indicadas. Los principales partidos mostraron esa propensión a convertirse en un fin en sí mismos, en lugar de configurarse como instrumentos para transformar la sociedad. La hegemonía interna en la organización requería casi siempre del auxilio de maquinarias burocráticas cada vez más nutridas. Y para su financiación no siempre resultaban suficientes las subvenciones y las cuotas de los afiliados. El dinero de la corrupción abasteció esos mecanismos de control interno, en el contexto de una gestión económica de estas organizaciones marcada por una manifiesta opacidad. La oscuridad en la gestión interna siempre ha sido el mejor caldo de cultivo para la intervención de los grupos de presión y de las tramas corruptas.

Además, en España se produjo una colonización creciente de los órganos institucionales, entre ellos los que deberían garantizar la separación de poderes o los que en otros ámbitos habrían de vigilar al poder político. En general, la ocupación ha alcanzado a todo tipo de departamentos de los organismos públicos a través de las más variadas formas de clientelismo. Como explica Rafael Jiménez Asensio, la evolución de nuestro sistema democrático ha llevado a que los partidos hayan reducido su presencia en la sociedad y se hayan convertido en parte del Estado. Las fuerzas políticas han ido invadiendo cada vez más espacios estatales de poder, sin permitir contrapesos.

Andrés Boix destaca que la tradición autoritaria del franquismo y la inevitable pervivencia de las dinámicas organizativas de la democracia orgánica «favorecían un tránsito hacia un sistema como el que finalmente se dio en España». Se trataría de lo que el sociólogo Lluís Aracil denominó

cratolatría, como la fascinación por el poder que se instauró en los primeros años de democracia, influida por el éxito de la efectividad impositiva en los hábitos del régimen anterior. Como explica Aracil, los nuevos dirigentes olvidaron los efectos tóxicos y corruptores del mando excesivo para creer en una especie de homeopatía imposible: los males que genera el poder serían curados por el propio poder. En la práctica, sabemos con certeza que el poder desproporcionado siempre acaba creando corrupción, abusos inaceptables y desequilibrios institucionales.

Esa acumulación de poder acabaría generando serios problemas de falta de democracia interna, distanciamiento ciudadano e implicación de los principales partidos con las prácticas corruptas. Se produjo una reducción de la afiliación y un descontento creciente de sectores sociales que no se sentían representados por las fuerzas políticas. Como ha argumentado Ignacio Sánchez-Cuenca en su libro *La impotencia democrática*, en esa desafección ha estado muy presente la incapacidad de la política para poder adoptar decisiones en ámbitos centrales cuyo protagonismo ha sido monopolizado por organismos económicos supranacionales. En todos los estudios de los últimos años nuestro país se ha situado en el grupo de países europeos con los niveles más bajos de satisfacción con el sistema democrático. En el Eurobarómetro de 2021, el 90 % de los españoles manifestaba que no confiaba en los partidos políticos.

Estas contradicciones en las funciones ejercidas por los partidos pueden constatarse en la reflexión efectuada por Alejandro Nieto: «Los partidos políticos han terminado convirtiéndose en la escuela de todas las corrupciones. Gastan más de lo que legalmente ingresan y se alimentan de las organizaciones públicas que ocupan o controlan. Piden transparencia en la vida económica y ellos llevan cuentas falsas; elogian la honestidad contributiva y defraudan a Hacienda; incitan a la sobriedad y dilapidan; alaban la imparcialidad y son beligerantes en todo; propugnan el mérito y la capacidad y cultivan el nepotismo». Sin duda, las generalizaciones pueden

ser peligrosas y existen diferencias entre los partidos, pero también resulta evidente la concurrencia de preocupantes tendencias de conjunto.

Para un control adecuado de la corrupción sería necesario adelgazar los excesivos espacios de influencia de los partidos y restar poder a las cúpulas. Esta sería una forma de equipararnos a los países democráticos europeos. En un capítulo posterior abordaremos los problemas existentes en nuestro sistema institucional por las injerencias partidistas. En el ámbito interno de los partidos resulta necesario incrementar los mecanismos de democracia interna y de control democrático de las cúpulas por parte de las bases. Todo ello debería completarse con un sistema electoral más justo, que permita castigar en las urnas a los corruptos, y con instrumentos de participación ciudadana que impidan que todo el protagonismo de la democracia sea acaparado por los partidos. Además, la introducción de mecanismos de transparencia en la actuación de las fuerzas políticas y de medios de control de su financiación dificultarían las prácticas fraudulentas. Siempre serán positivas las medidas que obstaculicen una acumulación excesiva de poder y las que favorezcan contrapesos que atajen los abusos. Como apunta Fernando Flores, la democracia vive de un equilibrio muy singular y delicado entre la confianza y la desconfianza: la necesaria confianza en las virtudes del sistema, la desconfianza necesaria en las fuerzas que ocupan o tratan de ocupar el poder.

EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS PARTIDOS: LOS PROBLEMAS DE OPACIDAD, FALTA DE DEMOCRACIA Y ACUMULACIÓN DE PODER

El origen de nuestro actual sistema de partidos procede de un contexto muy singular que ha condicionado las estructuras que luego se asentaron en nuestra democracia. Es el resultado de los acuerdos alcanzados durante la Transición entre fuerzas políticas con dirigentes forjados en el franquismo,

como UCD y AP, y los partidos que procedían de la clandestinidad, especialmente el PSOE y el PCE. Hubo que improvisar un nuevo sistema político sin que sus dirigentes tuvieran trayectorias previas de funcionamiento abierto, transparente y democrático.

Los líderes provenientes de la dictadura y los de la oposición democrática compartían una visión jerarquizada de la actividad política. Era una perspectiva en la que las cúpulas de sus formaciones se elegían a través de pactos complejos en función de las correlaciones de fuerzas, y después disfrutaban de un amplio margen de actuación, sin apenas controles democráticos internos. Esos máximos representantes solo podían ser cuestionados en caso de quiebra de las alianzas entre los sectores que configuraban los órganos de dirección. Como se ha indicado anteriormente, las dinámicas de la Transición reforzaron esas concepciones, al posibilitar que unos pocos dirigentes pudieran encontrarse y decidir a través de pactos el futuro del país, sin apenas fiscalización de las bases. Como recuerda Josep M. Colomer, «las negociaciones secretas que condujeron a pactos por el cambio político estuvieron altamente personalizadas por un puñado de líderes de partido». En ese marco histórico los principales líderes consensuaron las reglas fundamentales de funcionamiento de las organizaciones políticas.

En aquel contexto se consideró esencial dar una elevada estabilidad al sistema de partidos y también a los gobiernos. El breve periodo de la Segunda República había sido protagonizado por formaciones políticas muy inestables y el recuerdo de esa fragmentación influyó bastante en el nuevo diseño de los partidos. Al mismo tiempo, también se apostó por vías de refuerzo del ejecutivo. Fortalecer la estructura de gobierno suponía aportar estabilidad al partido en el poder. El precedente de la etapa republicana fue determinante en esta orientación institucional, pues en solo cinco años se habían sucedido dieciocho gobiernos. En este ámbito se reforzó al ejecutivo con diversas reglas de funcionamiento del Parlamento. La investidura podía

lograrse en segunda vuelta por mayoría simple, lo cual facilitaba la formación de gobiernos. La moción de censura se reguló como constructiva, con la aportación de un candidato alternativo, lo cual dificultaba sobremanera que pudiera prosperar.

El sistema electoral aprobado en 1977 se mantuvo después en sus líneas esenciales, en gran parte por intereses de los principales partidos, al resultarles conveniente, ya que primaba la estabilidad del sistema y la alternancia. Como señala el colectivo Politikon, estos objetivos se consiguieron gracias a dos elementos: en primer lugar, unos mecanismos correctores de la proporcionalidad que sobrerrepresentaban a los dos partidos más votados; en segundo lugar, a través de unas listas cerradas y bloqueadas que fortalecieron a sus cúpulas.

Por otro lado, la Ley de Partidos Políticos aprobada en 1978 era brevísima y apenas regulaba normas de funcionamiento. Este marco permitía que las direcciones de los partidos fijaran en sus estatutos normas sobre estructura y funcionamiento interno sin apenas controles, instrumentos de transparencia o derechos de fiscalización de los afiliados. Además, como se explicará, la ausencia de medidas de control externo en materia financiera era bastante significativa. Esa enorme libertad organizativa explica la opacidad en la actuación de los partidos y sus consecuencias favorecedoras de la penetración de tramas corruptas. Como explica Elisa de la Nuez, los dirigentes de los partidos siempre han preferido una autorregulación que les dejara las manos libres y han sido muy reacios a una reglamentación externa que resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema democrático. En la práctica, el poder en las organizaciones políticas se fue concentrando en grupos muy reducidos de personas, que generaron las más diversas redes internas para dirigir el gobierno de los partidos, sin contrapesos ajenos a los órganos directivos.

En los años noventa, a partir de los primeros grandes escándalos de corrupción, comenzó a cuestionarse la falta de democracia interna en las

organizaciones políticas. Empezó a valorarse lo difícil que era para los afiliados ejercer en los partidos los derechos y las libertades establecidos en la Constitución. Con su agudeza habitual, Javier Pradera subrayó que un sistema democrático no puede ser gestionado por organizaciones no democráticas. La forma de elección de los parlamentarios (e indirectamente del presidente del gobierno) a través del sufragio universal, con pluralidad de candidaturas, contrastaba con las dinámicas internas de los partidos, en las que la forma usual de elegir a sus órganos directivos era la candidatura única por aclamación.

En el ámbito electoral, al no regularse legalmente los criterios para configurar las candidaturas, eran las direcciones de los partidos las que decidían la composición de las listas. Los candidatos no eran designados con procedimientos democráticos por los afiliados, sino a través de mecanismos de cooptación. Las candidaturas cerradas y bloqueadas reforzaban a los órganos directivos, pues solo se podía formar parte de las listas electorales con el beneplácito de los líderes, ante la inexistente intervención de las bases del partido. Eso facilitó las obediencias internas en las rutinas partidistas y en las actuaciones parlamentarias.

A pesar del mandato constitucional, en estas décadas una sociedad musical, un club deportivo o una asociación de vecinos han practicado un funcionamiento interno más democrático que nuestros principales partidos. El descontento ciudadano y de las bases de los partidos ha llevado a revisar esas concepciones en los últimos años. Se han introducido algunos mecanismos para mejorar esta situación, entre ellos la introducción de primarias. Sin embargo, todavía se detectan visibles resistencias a la democratización en determinados ámbitos políticos.

José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro subrayan que nuestro sistema «forma, selecciona, incentiva y controla mal a nuestros políticos y, en buena medida, la escasa democracia interna en el funcionamiento de los partidos es responsable de ello». Estos autores destacan que, ante la

complejidad externa creciente que requiere la función de los partidos, estos han reaccionado reduciendo su complejidad interna. La consecuencia ha sido la reducción de su propia riqueza, su pluralidad y su capacidad de facilitar la participación de la ciudadanía en la política. El sacrificio de esa democracia interna sería una de las razones que han llevado a la desafección ciudadana hacia el sistema democrático.

En palabras de José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, más allá de las reuniones de los órganos directivos, la vida interna de los partidos se ha reducido en bastantes casos al nombramiento de todo tipo de cargos, desde los representantes institucionales más relevantes hasta la designación de funcionarios de confianza en los organismos más diversos, así como a la confección de las candidaturas en los diversos comicios. El poder queda concentrado en el presidente o secretario general y en unos pocos ejecutivos más. En los principales partidos se puede constatar que los asistentes a los congresos internos son mayoritariamente cargos públicos o militantes con vínculos con las instituciones. Como apunta Manuel Maroto, este dato relevante denota «la fuerza de tendencias jerárquicas oligárquicas, en tanto la designación de cargos se hace, por lo general, de manera vertical, y crea relaciones de sujeción y reciprocidad entre cargos, cuadros medios y élites».

Estas maquinarias internas tan cohesionadas han cerrado filas ante la aparición de prácticas corruptas de sus militantes. Obviamente, no se le puede reprochar a un partido la mera implicación de alguno de sus cargos en prácticas fraudulentas. Sin embargo, sí que habrá de juzgarse el sentido de su respuesta ante esas situaciones. Como regla general, se puede constatar que no ha existido una actuación firme de las cúpulas partidistas contra sus cargos cuando se han visto salpicados por casos de corrupción.

Al contrario, la respuesta más frecuente ha consistido en no adoptar medidas cuando existían claros indicios de prácticas irregulares, con el argumento falaz de que el acusado de corrupción no debe abandonar su cargo hasta que se dicte una sentencia firme de condena, a partir de un uso

torticero de la presunción de inocencia como escudo interesado. Se trata de un derecho fundamental muy importante, pero su aplicación se encuentra en el territorio del proceso penal y no en el de las responsabilidades políticas. No olvidemos que hay conductas indecorosas que no son constitutivas de delito: aunque en el ámbito judicial se pueda acordar el sobreseimiento o dictarse una sentencia absolutoria, el político afectado debe ser apartado del cargo si su conducta no ha sido ejemplar. Como explica Elisa Beni, la ciudadanía espera de los cargos públicos que «además de no ser delincuentes sean honestos, honrados, limpios y, a ser posible, buenas personas», porque las funciones representativas llevan aparejada una exigencia de ejemplaridad mayor.

La apariencia de inmoralidad genera a la ciudadanía serios problemas de confianza en las instituciones. Como puntualiza Javier Gomá, en los regímenes democráticos la confianza se encuentra «en la raíz del contrato de agencia político, pues los representantes del pueblo ostentan el poder solo porque los ciudadanos se lo han *confiado* provisionalmente». Por ello, Gomá recuerda que un político puede no ser imputable jurídicamente, pero desde una perspectiva ética no puede seguir en su cargo cuando ha quebrantado la confianza que se había depositado en él.

Además, en la esfera de las responsabilidades políticas, no resulta admisible esperar varios años a que exista una resolución judicial: si se han evidenciado hechos contrarios a la ética pública, sean o no delictivos, el cargo público no puede seguir en las instituciones. Por otro lado, en el proceso penal todo acusado tiene derecho a guardar silencio y es el acusador quien debe probar los hechos delictivos, de acuerdo con el principio de presunción de inocencia. En cambio, esta regla no opera en la esfera política, pues ahí la prueba incumbe al cargo público sospechoso de corrupción. Esta inversión de la carga de la prueba se debe al principio de transparencia: el cargo público tiene que demostrar a la sociedad que las acusaciones son falsas. No puede guardar silencio ante la ciudadanía

mientras se instruye el proceso judicial, pues eso supondría mantener durante largo tiempo el descrédito de las instituciones sin aportar las explicaciones oportunas. Es cierto que se produce una contradicción entre el derecho a guardar silencio ante el tribunal y el deber de aclarar lo sucedido ante la sociedad. Si el cargo público afectado necesita guardar silencio para defenderse judicialmente, lo correcto debe ser dimitir para salvaguardar la apariencia de rectitud de las instituciones. Para que se asuma la responsabilidad política, resulta suficiente con la falta de confianza en el cargo público por parte de la ciudadanía, como indica Javier Gomá.

Esa valoración moral debe ser realizada por la dirección de los partidos, pero lanzar los balones fuera ha sido la tónica acostumbrada. Por otro lado, tampoco en nuestro país existe una cultura ética en la política que lleve a los cargos públicos a la dimisión ante la evidencia de falta de ejemplaridad. Recordemos que en 1995 dimitió la viceprimera ministra de Suecia, Mona Shalin, por realizar diversas compras personales, entre ellas unas chocolatinas, con una tarjeta de crédito institucional, aunque luego devolvió el dinero. En 2011 dejó su cargo el ministro de Defensa de Alemania, Karl Theodor zu Guttenberg, por haber plagiado su tesis doctoral. Al año siguiente renunció a su cargo el ministro de Energía de Reino Unido, Chris Huhne, tras ser acusado de mentir sobre una cuestión relacionada con una infracción de tráfico. Estas conductas serían impensables en nuestro país. Aquí la reacción habitual es que el cargo público solo dimite si hay una sentencia. Esas respuestas dejan fuera de las responsabilidades políticas las conductas no ejemplares que no son delictivas. Además, en los casos con sentencia no se dimite, sino que es el tribunal el que condena y aparta de su cargo al político afectado. La dimisión es una decisión individual que debe producirse por razones éticas, pero se trata de una conducta muy inusual en nuestro país.

Los principales partidos han mirado habitualmente hacia otro lado cuando han surgido casos de corrupción. Además, en palabras de Javier

Pradera, se han producido «estrategias de obstrucción procesal y de linchamiento moral de los jueces» para torpedear las investigaciones. Esas conductas no pueden ser más contrarias a una apuesta política contra la corrupción. Son maniobras que buscan erosionar la credibilidad del órgano jurisdiccional competente para conseguir impunidad, en la línea de los procesos judiciales de ruptura que fueron estudiados por Jacques Vergès. En esos supuestos se pretende tensionar el procedimiento penal desde destacadas posiciones de poder. Como indica Perfecto Andrés Ibáñez, se trata de respuestas antisistema formadas en el interior de las instituciones, «mediante el despliegue de auténticas estrategias rupturistas de deslegitimación urdidas en sedes del poder político», en las que el blanco contra el que se dispara es la actuación judicial.

Los casos de falta de rechazo de la corrupción desde las cúpulas han sido muy frecuentes. Javier Pradera ha destacado la importancia en los primeros años de democracia del caso Juan Guerra y de otros escándalos que afectaron a los socialistas, en relación con la implantación de estos cánones de ausencia de respuesta contra las prácticas corruptas, que luego fueron seguidos por otras fuerzas políticas. En palabras de Pradera, «esa reacción defensiva de los socialistas contribuyó de forma notable a crear el clima de impunidad que tanto facilitó desde mediados de los ochenta hasta bien entrados los noventa la labor de los corruptos, protegidos de las sospechas más palmarias y evidentes por la doble coraza de una desorbitada extrapolación de la presunción de inocencia y de la conjura de la derecha contra los socialistas».

Se han producido situaciones realmente llamativas. En 2003 el PP y Coalición Canaria votaron a Dimas Martín como presidente del Cabildo de Lanzarote cuando ya había sido condenado por soborno y estaba pendiente su ingreso en prisión. Como hemos indicado, Luis Fernando Cartagena, ex alcalde popular de Orihuela y ex consejero del gobierno valenciano, fue condenado a prisión por apropiarse de un donativo de 47.000 euros de las

hermanas carmelitas, que se le había entregado para que el ayuntamiento lo destinara a obras sociales; su conducta no conllevó ningún rechazo por parte de su partido, ni siquiera tras la condena. Otro supuesto muy conocido es el de Rafael Blasco, que fue cesado como consejero socialista del gobierno autonómico valenciano por indicios de irregularidades y luego fue recuperado por el PP en diversos cargos institucionales para acabar después en la cárcel tras ser condenado por corrupción. Por otro lado, en el transcurso del caso de los ERE y en distintas piezas del caso Gürtel, la benevolente actitud de dirigentes socialistas y populares hacia bastantes acusados y condenados también ha sido muy significativa.

Esas conductas cargadas de reprobable compañerismo recuerdan algunas actitudes utilitaristas del régimen anterior. Durante el franquismo la mentalidad de los gobernantes en estas materias partía de un axioma: la corrupción no era mala si ayudaba a mantener el poder. Es una concepción que continuó en el ámbito político durante la democracia y se puede constatar en la ausencia de rechazo moral activo a bastantes prácticas corruptas desde las filas del partido afectado. Estas actitudes a menudo han evidenciado un contraste abrumador cuando sí que se arremetía contra corruptelas similares en las filas contrarias. Sin duda, si desde el principio de la etapa democrática las fuerzas políticas hubieran actuado enseguida con firmeza contra sus cargos implicados en casos de corrupción, en lugar de exhibir cierta comprensión hacia ellos, nos encontraríamos actualmente en una situación muy distinta. Esa tibieza ha sido siempre una rémora en la lucha contra las prácticas corruptas.

La ruptura con estas dinámicas debe pasar por la regeneración interna de las formaciones políticas, como ha señalado la plataforma ciudadana Más Democracia, que ha planteado diversas propuestas de reforma de la Ley de Partidos Políticos. Se trata de una cuestión que afecta al interés general. En palabras de Elisa de la Nuez, resulta problemático dejar la regulación en manos de los propios partidos por la trascendencia que su buen o mal

funcionamiento conlleva para una democracia representativa de calidad. En estas situaciones pueden presentarse intereses contrapuestos entre las cúpulas partidistas y la protección del conjunto de la ciudadanía. Como indican José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, los partidos pertenecen a la sociedad porque expresan su pluralismo, se financian con recursos públicos, ostentan la primacía de la representación institucional, seleccionan a los candidatos a cargos públicos, designan a los miembros de relevantes órganos institucionales y reciben retribuciones públicas a través de los cargos que ocupan sus representantes. En palabras de estos autores, resulta necesario desprivatizar a los partidos, porque estas organizaciones «son instrumentos de integración social y de conversión de las tensiones sociales en decisiones políticas». Además, como apunta Óscar Sánchez Muñoz, los partidos disponen del monopolio absoluto sobre la selección de líderes, la formación de gobiernos y la formulación de políticas públicas.

El distanciamiento de la ciudadanía en España respecto de los partidos se debe a algunos motivos de cierta entidad. Como refieren José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, los partidos españoles se encuentran entre los más cerrados de Europa, pues mayoritariamente celebran sus congresos en los plazos más largos (cuatro años), escogen a sus candidatos electorales por procedimientos de cooptación y sus parlamentos internos y órganos de control son ineficaces. Como ha indicado el Tribunal Constitucional, los partidos políticos nos son asociaciones convencionales, por lo que resulta justificada una regulación más precisa, ante la enorme relevancia pública de sus actuaciones. Sin embargo, la ley vigente no regula apenas aspectos de funcionamiento interno y guarda silencio sobre la designación de sus cargos y la configuración de sus candidaturas.

Por ejemplo, la legislación alemana sobre partidos establece la obligación de que se celebren congresos al menos cada dos años, regula la composición de los órganos internos y detalla cómo deben elegirse los candidatos a los comicios de forma secreta y a través de criterios

democráticos. Además, se impone de forma preceptiva la auditoría externa periódica de las cuentas de los partidos a través de auditores independientes. Es cierto que hay otros países europeos que no cuentan con normas tan precisas y que apuestan más por la autorregulación, como Holanda, Suecia o Dinamarca; sin embargo, en ellos no resulta tan necesaria una legislación democratizadora, porque sus estructuras de partido funcionan satisfactoriamente, mientras que en España la situación es muy cuestionable, lo cual aconseja una regulación más taxativa.

En palabras de Fernando Flores, los partidos políticos deberían ser «Estados democráticos de derecho a escala», en los que se ejerciera un control interno del poder por parte de la base y se garantizara una protección mínima de los derechos de sus miembros. Un sistema democrático avanzado requiere de partidos muy comprometidos con determinados valores. La plataforma ciudadana Más Democracia propone una regulación más exhaustiva de la ley de partidos en la que se fije la obligatoriedad de las elecciones internas, conocidas comúnmente como *primarias*, para la designación de los cargos de las formaciones políticas y de los candidatos a las elecciones. También se valora la posibilidad de participación de los simpatizantes. Más Democracia plantea igualmente que sea preceptiva la convocatoria de congresos cada dos años y que los órganos internos de los partidos se reúnan de forma periódica en plazos breves, con la finalidad de que se puedan ejercer los controles y contrapesos internos. Otra propuesta sería otorgar una mayor relevancia al programa electoral para configurarlo como un contrato con la ciudadanía, con una rendición periódica de cuentas que pueda comportar exigencias de responsabilidades políticas en caso de incumplimiento. También resultaría aconsejable una regulación más minuciosa de los derechos de los afiliados, así como de las acciones que pueden ejercer en caso de que sean vulnerados. En relación con la protección de los derechos de los afiliados, Josefa Dolores Ruiz ha remarcado el elevado valor pedagógico que supone

el ejercicio de los derechos por parte de los afiliados, porque «lo que la democracia demanda es que sus ciudadanos sean también democráticos». En una perspectiva de conjunto, se trata de medidas que contarían con fundamento constitucional, pues pretenden avanzar en la profundización en los valores democráticos.

Por otro lado, Miguel Ángel Presno Linera ha prestado una atención muy justificada a los congresos de los partidos, una estructura interna poco estudiada. Se trata de un ámbito relevante, porque la falta de regulación legal ha facilitado que las cúpulas de los partidos a menudo hayan podido manejar estos espacios sin establecer garantías para los afiliados. Presno Linera destaca la importancia de que la ley regule los derechos de los afiliados para demandar judicialmente la convocatoria de los congresos cuando estos no son impulsados por los órganos de dirección. Asimismo, también propone que la regulación legal incluya la posibilidad de que un porcentaje significativo de militantes pueda activar la convocatoria de un congreso extraordinario. Además, Presno Linera remarca la importancia del fomento de presentación de enmiendas, del carácter público del sufragio emitido por los delegados y de la fijación de fórmulas para que los afiliados puedan hacer valer su voluntad cuando no haya sido respetada por los compromisarios.

Por otro lado, resulta de interés la propuesta de Luigi Ferrajoli de separar a los partidos del Estado y devolverlos a la sociedad, a través de incompatibilidades entre los cargos de partido y los representantes en las instituciones. Se trata de una idea que pretende establecer contrapesos para limitar los riesgos de una excesiva concentración de poder por parte de los dirigentes. Además, se posibilitaría que los partidos conectaran más con la ciudadanía, al no estar sus representantes centrados en la gestión institucional. En nuestro país solo ha seguido criterios de este tipo el PNV y, aunque en la corrupción intervienen numerosas variables, debemos constatar que en esta formación política ha habido menos cargos implicados

en prácticas fraudulentas que en otros partidos que también han ejercido el poder durante largo tiempo.

La limitación de mandatos también actuaría contra la concentración de poder y la generación de espacios clientelares. En el siglo XIX Tocqueville ya constató en su libro *La democracia en América* que los gobiernos en los que se producía la reelección del presidente resultaba más probable que se produjeran prácticas corruptas. El máximo de dos legislaturas consecutivas en un cargo puede ser un límite razonable como referencia. En España se ha convertido en una práctica muy común que haya diputados que mantengan el cargo durante un montón de legislaturas. Esta realidad debe relacionarse con las redes clientelares internas, que a veces generan incluso componentes familiares de entidad. Carmelo Romero ha documentado durante la Restauración los numerosos cargos políticos y administrativos que ocuparon reiteradamente los parientes de grandes hombres de la época como Cánovas, Sagasta, Montero Ríos, el conde de Romanones, Silvela y Maura, entre otros. Estas continuidades han llegado en algunos casos hasta nuestros días. Como ha contado Lucas Marco, los orígenes políticos familiares de Carlos Fabra, ex presidente de la Diputación de Castellón, vienen de muy lejos: su padre desempeñó el mismo cargo durante la dictadura franquista, mientras que su abuelo y su bisabuelo lo ejercieron durante los tiempos del caciquismo de la Restauración.

Esta reiteración en el cargo suele pasar bastante desapercibida, pero se sigue produciendo en la actualidad. A partir de los datos de Carmelo Romero, se desprende que 69 diputados han mantenido sus escaños en al menos siete legislaturas desde 1977. Bastantes de ellos han estado o llevan ya más de treinta años seguidos en el Congreso de los Diputados. Se trata de situaciones relacionadas con el dominio interno de las cúpulas de los partidos, que engendran riesgos de clientelismo y de penetración de prácticas fraudulentas, al ejercerse la condición de parlamentario durante un periodo excesivo. Ese tiempo desmesurado en los cargos permite establecer

relaciones que pueden facilitar la falta de ejemplaridad, como se aprecia en los gobiernos que se mantienen en el poder durante un tiempo muy prolongado.

Por otro lado, los partidos políticos habitualmente han sido espacios bastante opacos, en especial en materia de financiación, como analizaremos más adelante. Muchos de los aspectos referentes a la transparencia en las instituciones públicas resultan aplicables a los partidos por esa vertiente pública que los configura. Como recalca Elisa de la Nuez, las fuerzas políticas deberían dar la máxima publicidad posible a aquellas cuestiones que redundan en beneficio de un funcionamiento interno más democrático. Además de los datos económicos de funcionamiento, Fernando Flores ha destacado la importancia de que se publiquen datos como el número de afiliados y sus aportaciones, el patrimonio y el sueldo de los cargos electos, los datos referentes a los cargos del partido y sus retribuciones, los bienes de la formación política, los asistentes a las reuniones de sus cargos internos o las decisiones adoptadas, entre otras cuestiones.

En definitiva, nos encontramos ante la paradoja de que contamos con partidos con cúpulas muy poderosas, bastante jerarquizados en su interior, que cuentan con un control exagerado sobre las instituciones, pero que a la vez presentan escasa afiliación y poca participación interna. Nuestra estructura de partidos incluye serias carencias democráticas, que han dejado demasiadas ventanas abiertas por las que se han colado las tramas corruptas. No se trata de un tema menor, sino completamente central para la ejemplaridad pública. Como ha indicado con acierto la plataforma ciudadana Más Democracia, la calidad del sistema democrático depende muy en especial de la organización, el funcionamiento y el comportamiento de los partidos políticos.

UN SISTEMA ELECTORAL QUE DIFICULTA CASTIGAR LA CORRUPCIÓN

El sistema electoral resulta esencial para entender el funcionamiento del sistema político. Además, se trata de un instrumento que puede facilitar o dificultar la acción de las prácticas fraudulentas. La legislación sobre las elecciones puede contener elementos relevantes que permitan rechazar a los políticos implicados en temas de corrupción: no será lo mismo que la única opción posible suponga votar a toda una candidatura, por estar bloqueada, que si la configuración de las listas posibilita negar el respaldo a políticos concretos implicados en conductas fraudulentas. Hay bastantes electores que confían en un partido político, pero no en determinados candidatos. Si las listas son cerradas y bloqueadas, como sucede en España, los ciudadanos se ven obligados a votar en bloque a toda la papeleta, sin poder efectuar ninguna personalización. Además, el tipo de sistema electoral puede favorecer la concentración de poder en el Parlamento y el afianzamiento de las cúpulas en el interior de los partidos. Como explican José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, la ley electoral es la clave de bóveda del sistema político, al determinarlo como ninguna otra norma, con excepción de la Constitución.

El sistema electoral vigente en España tiene su origen en la Transición. Sus pautas generales se aprobaron poco antes de las elecciones de 1977. Se diseñó un sistema formalmente proporcional, pero corregido con la fijación de circunscripciones provinciales, lo cual se traduce en notables efectos mayoritarios por el reducido número de puestos a elegir en muchas de las demarcaciones. Así se deja sin representación en esos distritos a las opciones con menos votos. Como se ha indicado, en aquel momento UCD y AP valoraron que contaban con mayores apoyos en las zonas rurales y acordaron sobrerrepresentar el número de diputados de esas demarcaciones, pues eran sabedores de que los partidos de izquierdas contaban con una elevada implantación en las provincias más pobladas. El pacto entre los

dirigentes del posfranquismo fue impuesto a la oposición democrática. La decisión se adoptó a través de un decreto que dictó un gobierno no elegido democráticamente. Como hemos indicado anteriormente, las reglas básicas del sistema electoral fueron consensuadas entre los principales representantes de las últimas Cortes franquistas, como una de las premisas para su disolución. La idea no era novedosa: recordemos el encasillado de la Restauración, con la intervención de los caciques, y cómo el sistema electoral ya otorgaba entonces más diputados a las circunscripciones rurales para contrarrestar los buenos resultados de socialistas y republicanos en los grandes núcleos urbanos. Esta situación ideológica dispar en las distintas partes del país se mantuvo durante la Segunda República, un dato que se tuvo muy presente a la hora de diseñar el sistema electoral en 1977.

Los principios esenciales de ese sistema se mantuvieron en la nueva ley electoral de 1985, vigente hasta la actualidad, porque los dos principales partidos ya habían constatado que la proporcionalidad corregida provocaba efectos muy mayoritarios que los beneficiaban especialmente. Además, los socialistas habían conseguido en los años ochenta una considerable implantación en todo el país: la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas ya no les perjudicaba y optaron por la continuidad del sistema electoral. Como indica Jorge Urdánoz, los achaques de nuestra legislación electoral son comprensibles si consideramos que no se ha practicado ni una sola reforma sustancial en más de cuarenta años.

Esta regulación nos puede parecer muy normal, porque nos hemos acostumbrado a ella, pero la mayoría de los países europeos utilizan unas reglas electorales bastante distintas, como después explicaremos. La relevancia del sistema electoral resulta poco conocida para la mayoría de la sociedad, aunque sus efectos son determinantes en la configuración política de un país. Lo podemos comprobar con un ejemplo sencillo. En las elecciones generales de 1977, UCD obtuvo el 34 % de los votos y 165 diputados, mientras que AP consiguió el 8 % de los sufragios y 16

diputados, por lo que ambos partidos sumaban mayoría absoluta; por otro lado, el PSOE obtuvo 118 diputados y el 29 % de los votos, mientras que el Partido Socialista Popular de Tierno Galván consiguió 6 diputados y el 4 % de los votos y, además, el PCE logró 20 escaños y el 9 % de los sufragios. Si en lugar de sobrerrepresentarse a las provincias más pequeñas se hubiera aplicado un sistema igualitario y proporcional, los bloques de la derecha y de la izquierda habrían obtenido una representación similar (ambos espectros ideológicos consiguieron cerca del 43 % de los votos), sin mayoría absoluta para ninguno de ellos. En cambio, con un sistema electoral que sobrerrepresentara a las provincias más pobladas, el bloque de la izquierda habría conseguido mayoría absoluta.

En las tres hipótesis el país y los votos son los mismos, pero el Parlamento y el gobierno son muy diferentes y las consecuencias para el futuro también. Por tanto, las reglas electorales resultan fundamentales y no son necesariamente neutras, porque pueden favorecer intereses concretos. Como recuerda Carmelo Romero, no deberíamos ignorar «la suma importancia de la ley electoral para, con unos mismos votos en las urnas, configurar de formas muy diferentes un Parlamento». En lugar de pensar quién puede ser beneficiado, parece razonable analizar qué reglas serían las más justas de acuerdo con los principios democráticos. Además, en relación con la corrupción, siempre serán preferibles los criterios que no favorezcan las concentraciones injustificadas de poder y que no protejan a candidatos contaminados por prácticas corruptas. En esos casos se favorecería la acumulación de poder y se premiarían los abusos.

En la Teoría de la Democracia y en bastantes textos constitucionales, entre ellos el español, se indica que el voto debe ejercerse por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Sin embargo, en nuestro país se produce una quiebra desproporcionada del sufragio igual. Como advierte Jorge Urdánoz, hay igualdad de voto si todos los votos cuentan lo mismo. Por ejemplo, no existe sufragio igual si una persona puede depositar diez

papeletas en la urna mientras que el resto de los electores solo pueden emitir un voto. Pero en la práctica esto es lo que sucede en nuestro país.

Este criterio de sobrerrepresentación de nuestro sistema resulta equivalente a que un ciudadano de Teruel pueda votar con cuatro papeletas y otro de Madrid con una, a que una persona de Ávila pueda depositar tres votos y alguien de Barcelona solo uno, a que un vecino de Cuenca tenga permitido votar dos veces y solo una vez quien sea de Valencia. Jorge Urdánoz ha analizado en profundidad estos problemas en su reciente libro *Una teoría del sufragio igual* y ha acreditado con datos que somos el país de la Unión Europea con mayor desigualdad en el voto, con enorme diferencia. Nuestro sistema electoral estipuló la sobrerrepresentación de 38 provincias, que son las menos pobladas. Como explica Josep M. Colomer, uno de los mayores expertos en sistemas electorales a nivel internacional, «con una distribución óptima de votos en estas provincias, un partido podría recibir una mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados (176 de los 350 escaños) con un 33 % de los votos populares a escala nacional».

Los defensores de esta desigualdad argumentan que la protección de determinados territorios justificaría sobrerrepresentarlos con esas primas específicas en sus circunscripciones. Sin embargo, como indica Jorge Urdánoz, las demarcaciones lo que dividen no es el territorio, sino al electorado, por lo que el sistema electoral «está tratando de forma desigual a unos y a otros votantes». Con estas asimetrías se produce una quiebra del voto igual. En palabras de José Fernández Albertos, la asimetría territorial de nuestro sistema electoral lo hace excepcional en términos comparados con otras democracias europeas. Todo ello ocasiona serios desequilibrios entre lo que piensa realmente el conjunto de la sociedad y lo que representa el Parlamento. Lo explicó con claridad en una sentencia histórica el prestigioso juez Earl Warren, antiguo presidente del Tribunal Supremo de Estados Unidos: «Los legisladores representan a la gente, no a los árboles ni

a las hectáreas. Los legisladores son elegidos por los votantes, no por las granjas, ni por las ciudades ni por los intereses económicos».

La protección de provincias o estados federados con menos población se realiza en el derecho comparado a través de cámaras territoriales como el Senado. De hecho, en la práctica esa sobrerrepresentación de la legislación española no ha implicado en modo alguno una mayor protección de los intereses de esas provincias, sino únicamente un refuerzo para los dos principales partidos, como apunta Enrique del Olmo. Incluso con frecuencia han desembarcado como candidatos electos en esas provincias bastantes políticos que no estaban afincados en ellas. Hay una convicción generalizada sobre la falta de atención a las necesidades del mundo rural, pero el problema no se soluciona rompiendo la igualdad de voto, como ha quedado demostrado, sino con políticas más sensibles hacia esos intereses legítimos.

La mayor justicia del voto igual frente al desigual queda reflejada en estas reflexiones de Jorge Urdánoz: «La democracia es precisamente el régimen de los políticamente iguales. Somos muy diferentes, sí, pero en una democracia todos tenemos el mismo poder político a la hora de dar forma, deliberar y decidir entre los asuntos públicos. En el ágora nadie es más que nadie». Nuestro sistema electoral necesita de reformas y una de ellas debe ser acabar con la desigualdad en el voto. Sin duda, puede modularse hasta cierto punto el principio de igualdad para garantizar unos mínimos de representación a determinados territorios. No obstante, deberían modificarse las desmedidas asimetrías de nuestro país en materia de sufragio igual, que no cuentan con equivalentes en el ámbito europeo.

Por otro lado, el criterio de proporcionalidad del sistema electoral facilita que la representación se ajuste más a la voluntad popular. Como indica Carmelo Romero, todo Parlamento debería ser un mapa a reducida escala de quienes ejercen el voto para constituir «una traducción exacta, o muy aproximada, de las opiniones políticas del electorado». Sin embargo, entre

los sistemas electorales proporcionales, nuestro país es el que presenta superiores efectos mayoritarios en Europa occidental, como acredita Josep M. Colomer. El actual sistema fue impulsado por UCD al creer que el sesgo mayoritario le favorecería y, más tarde, los socialistas defendieron su continuidad al convertirse en la primera fuerza política del país.

Hay una confusión habitual sobre nuestro sistema, al atribuir a la Ley D'Hondt la referida desviación, pero lo cierto es que su aplicación solo genera efectos mayoritarios de poca entidad. La falta de proporcionalidad en España se debe principalmente a las numerosas circunscripciones provinciales en las que se eligen pocos diputados. En esas demarcaciones quedan a menudo sin representación opciones distintas a las dos mayoritarias, con lo cual esos votos se pierden sin traducción representativa. Además, como ha indicado Jorge Urdánoz, esta circunstancia influye en la vulnerabilidad o falta de sinceridad del voto, al favorecer una acentuada presión a favor del voto útil.

Resulta conocido que el sistema proporcional no es la única fórmula electoral que usan las democracias, aunque sí lo utilizan la mayoría de países en el mundo. Como explica el colectivo Politikon, el dilema central consiste en decidir si se bascula sobre la rendición de cuentas y la capacidad de reemplazar a un gobierno o, más bien, se busca como principio prioritario la representación del pluralismo social. Si se opta por primar la rendición de cuentas, la consecuencia será apostar por sistemas electorales mayoritarios, con circunscripciones uninominales, baja representatividad y pocas coaliciones de gobierno. En cambio, si el criterio más relevante es el del pluralismo, se regularán sistemas proporcionales y distritos grandes de tipo plurinominal.

El criterio mayoritario en el ámbito europeo es el del sistema proporcional, sin que haya ocasionado relevantes problemas de gobernabilidad, como lo demuestra la experiencia de Alemania o de los países escandinavos. En todo caso, no debemos olvidar que cualquier

dificultad de gestión por la inexistencia de una acumulación excesiva de poder se debe a la propia voluntad popular, pues en esos casos la sociedad opta por fragmentar el sentido de su voto. Como han explicado Víctor Lapuente y Carl Dahlström, los sistemas proporcionales llevan a la existencia de grandes distritos electorales, lo cual favorece el multipartidismo y eso conlleva efectos positivos en el control de la corrupción. Debemos valorar la regla general de que la acumulación de poder en pocas manos y la falta de controles siempre despiertan situaciones de riesgo para la integridad de las instituciones.

El sistema electoral alemán para el Bundestag suele elogiarse por su óptimo funcionamiento y sus elevados niveles de proporcionalidad. Cada elector dispone de dos votos: con uno vota al candidato de su elección en su distrito uninominal; con el otro escoge al partido de su preferencia que ha concurrido junto a otros con listas cerradas. En cada demarcación es elegido el candidato que obtiene mayoría relativa frente a los demás; en esas circunscripciones uninominales se nombra a cerca de la mitad de los diputados. La otra mitad de los parlamentarios es designada según el voto directo a los partidos, con aplicación de un criterio proporcional; el porcentaje de cada partido en la cámara queda marcado por el resultado electoral global y en dicha porción se incluyen primero los candidatos uninominales elegidos en los distritos y después los de la candidatura global del mismo partido por su orden. Como puede haber desajustes, derivados del resultado de los distritos uninominales y de que esos electos tienen el escaño garantizado, la cámara se completa con adición de diputados de las candidaturas globales hasta alcanzar la proporcionalidad, por lo que el número de diputados cambia en cada legislatura. Como apunta Josep M. Colomer, con este sistema se consigue tanto «una alta proporcionalidad entre los votos y los escaños de cada partido, como la cercanía y la rendición de cuentas de algunos candidatos individuales ante los votantes,

una combinación que bien merece el epíteto de lo mejor de los dos mundos».

En otros países europeos la regla general es que se vota a candidaturas con sistemas muy proporcionales y en distritos de cierta amplitud. Sin embargo, en España existe una doble sobrerrepresentación: una en beneficio de las provincias menos pobladas por desviación del voto igual; otra a favor de los dos partidos más votados por alteración de la proporcionalidad ante el pequeño tamaño de los distritos. Una reforma adecuada de nuestro sistema electoral habría de llevar a la aplicación de pautas más proporcionales a los sufragios obtenidos, con circunscripciones más extensas que podrían coincidir con el territorio de las comunidades autónomas. Recordemos que una sobrerrepresentación implica a su vez una infrarrepresentación. Los electores de unas demarcaciones quedan menos representados de lo que les corresponde. Y unos partidos acaban con menos representantes de los que obtendrían con criterios proporcionales. Aquí nos hemos acostumbrado a estas situaciones, justificadas con los más variados pretextos. Al ser el único sistema aplicado en los últimos cuarenta y cinco años, nos puede parecer completamente natural. Sin embargo, no es lo habitual en otros países europeos. La mayoría de los Estados utilizan sistemas bastante proporcionales, sin nuestros enormes desajustes territoriales y, además, con la presencia de listas desbloqueadas.

En nuestro país suelen confundirse las listas abiertas y las listas desbloqueadas, al usarse ambos términos en el mismo sentido. Las listas abiertas permiten votar a candidatos de distintos partidos, como sucede en España en las elecciones al Senado. En cambio, con las listas cerradas desbloqueadas se vota a una formación concreta, pero se pueden expresar preferencias sobre los candidatos. En función de los sistemas, se puede tachar a un candidato o apoyar expresamente a algunos y no a otros. Este sistema preferencial de listas desbloqueadas es el mayoritario en los países europeos, pero resulta casi desconocido en España. Sin duda, se trata de un

instrumento muy apropiado contra la corrupción, pues permite rechazar a los candidatos que incurran en conductas inmorales. Se vota a un partido concreto, pero el elector no se ve forzado a apoyar a toda la candidatura.

En España el sistema de listas cerradas y bloqueadas ha reforzado sensiblemente a las cúpulas de los partidos y ha desplegado efectos muy negativos. Como refiere el colectivo Politikon, en este sistema los partidos políticos son los que seleccionan el menú que se dirige a la sociedad, sin que los ciudadanos tengan intervención con sus votos para decidir quiénes serán los elegidos de cada formación. Si un elector simpatiza con un partido pero recela de algún candidato por su carácter deshonesto, solo puede votar en bloque a toda la lista o refugiarse en la abstención, en caso de que no desee respaldar a otro grupo político. No se puede alterar el orden de la lista. En palabras de Óscar Sánchez Muñoz, «los parlamentarios no son realmente escogidos por los ciudadanos, sino por los partidos».

El sistema no solo limita la participación democrática, sino que también concede unas potestades inmensas a las cúpulas de las formaciones políticas. Los dirigentes deciden las candidaturas, pues en la mayoría de los partidos no se celebran primarias para configurar las listas. Cualquiera que cuestione a la dirección del partido sabe que corre el elevado riesgo de no ser incluido en la candidatura de los siguientes comicios. Eso explica actitudes muy obedientes de los parlamentarios hacia la cúpula y también conductas reverenciales muy parecidas de quienes desean convertirse en cargos públicos. Esa situación explica que en la práctica apenas se produzcan discrepancias en los grupos parlamentarios. Como subraya Carmelo Romero, los aspirantes a diputados no tienen que ganarse a los ciudadanos, sino al aparato del partido.

En los estudios del CIS se aprecia un gran desconocimiento de la ciudadanía sobre los sistemas electorales y sus efectos. Debemos reiterar que las dinámicas de las listas bloqueadas nos parecen muy familiares, porque aquí no hemos conocido otras para el Congreso de los Diputados,

pero cuentan con pocos equivalentes en el ámbito europeo. La regla general de los países de nuestro entorno es que el elector cuenta con la facultad de decidir sobre los candidatos que se presentan, sin que se le imponga una candidatura bloqueada desde las cúpulas de las formaciones políticas. Esto es fundamental en los casos de corrupción y también para cualquier mecanismo de rendición de cuentas. El elector puede mantener la fidelidad hacia el partido con el que simpatiza, pero al mismo tiempo puede censurar a los candidatos que le desagradan. Como argumenta el colectivo Politikon, nuestro sistema electoral ha favorecido que nos encontremos en una trampa que hace complicado el control político y refuerza una perversa selección de élites.

La legislación española recoge lo peor de los principales sistemas electorales y no incorpora sus virtudes. Provoca efectos de sobrerrepresentación, pero no permite castigar a los corruptos, ni tampoco existe rendición individual de cuentas, como sí ocurre en los sistemas mayoritarios. Y esa representación descompensada favorece el voto útil o menos sincero, a diferencia de los sistemas realmente proporcionales. Como en tantas otras cosas, en nuestro país se acabó desarrollando el sistema que más podía propiciar la corrupción, al incrementar el poder de los partidos por los desajustes de los efectos mayoritarios y ante la imposibilidad de rechazar la falta de ejemplaridad en las urnas.

Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia y Suiza son los países que siempre muestran niveles más bajos de corrupción en todos los indicadores internacionales. Si nos fijamos, los sistemas electorales de los tres países europeos son muy proporcionales y cuentan con candidaturas desbloqueadas. Por otro lado, Nueva Zelanda dispone de un sistema proporcional muy similar al de Alemania, que también le permite discriminar entre candidatos individuales. En sentido inverso, ningún país con un sistema de listas cerradas y bloqueadas como el de España se

encuentra entre los Estados con los niveles más bajos de prácticas fraudulentas.

Como hemos reiterado, en una estrategia integral contra la corrupción existen múltiples variables y se debe actuar con perspectiva de conjunto. Limitarse a reformar el sistema electoral no es la panacea para todos los males, pero supone una modificación en la dirección adecuada. En palabras de Carlos Fernández Esquer, aunque no se puedan adivinar los resultados concretos, la evidencia empírica más reciente revelaría que las listas desbloqueadas pueden reducir el control de los partidos sobre los candidatos y mejorar los incentivos para la visibilización del trabajo parlamentario y la rendición de cuentas. Como remarca el colectivo Politikon, con el cambio del sistema electoral y la apuesta por listas desbloqueadas no obtendremos por arte de magia mejores partidos, políticos o ciudadanos, pero es muy posible que una buena reforma nos permita construir una mejor política a medio plazo. Se puede apostar por un sistema como el que propone la plataforma ciudadana Más Democracia, de carácter similar al alemán. O por mecanismos electorales fuertemente proporcionales con listas desbloqueadas, como los de Dinamarca. Lo fundamental será que no exista una sobrerrepresentación que genere acumulaciones de poder inadecuadas. Y que el sistema permita castigar a los políticos inmorales y premiar a los honestos.

LA FINANCIACIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS COMO NÚCLEO DE TRAMAS CORRUPTAS

Resulta notorio que en nuestro país se han producido numerosos casos de corrupción relacionados con los ingresos de los partidos. La competición electoral, las exigencias internas y los gastos de funcionamiento fueron incrementando las necesidades económicas de las formaciones políticas. El afán por incorporar nuevas aportaciones llevó a los principales partidos a

buscar todo tipo de fuentes de financiación irregular, como hemos constatado en los hechos probados de diversas sentencias. La ilegalidad de estas prácticas obligaba a camuflar las entradas de dinero con los más diversos artificios contables. A la hora de esconder determinados rastros, como señala Alejandro Nieto, «pocos secretos hay tan bien guardados como las cuentas reales de un partido».

En nuestro país se han aprobado diversas leyes sobre la financiación de las fuerzas políticas. Y realmente resulta llamativa la reiteración con la que los partidos han ido impulsando normas para incumplir de manera reiterada y sistemática las disposiciones que ellos mismos aprobaban. Así ocurrió desde el principio. En 1976 se aprobó la Ley de Asociaciones Políticas, que prohibía la financiación extranjera, la cual era considerada una causa de disolución del partido. Como hemos indicado, esa previsión legal se incumplió de manera casi inmediata, pues la UCD habría recibido dinero de los países árabes, el PSOE y AP desde Alemania y el PCE de la Unión Soviética.

Poco antes del referéndum de la Constitución, en 1978 se aprobó una escueta Ley de Partidos Políticos, que solo contaba con seis artículos. A pesar de su concisión, el articulado incluía que los partidos recibirían ayudas económicas en función de los resultados electorales. Unos años después, la comisión de investigación creada para analizar el escándalo Flick en 1984 tuvo como consecuencia que se iniciaran los trámites para impulsar una legislación específica sobre financiación de partidos. Sin embargo, la ley de 1987 no estipuló medidas efectivas de control en la financiación de las fuerzas políticas. Al contrario, la aportación central de esa ley fue que sirvió para paliar con fondos públicos la espiral de endeudamiento en la que ya habían entrado los partidos. La regulación legal se centró especialmente en institucionalizar de manera estable la financiación pública para la actividad ordinaria de los partidos a través de subvenciones que se incluirían en los presupuestos generales del Estado.

Esta aportación de fondos estatales no fue acompañada de medidas adecuadas de fiscalización, como ha indicado Manuel Maroto en su libro *La financiación ilegal de partidos políticos*, entre otras obras en las que ha analizado con solvencia toda esta problemática.

Esta regulación fue objeto de variaciones posteriores que tuvieron como denominador común la mejora de los ingresos públicos percibidos por los partidos. Como apunta Manuel Maroto, las reformas sobre financiación de partidos han sido fundamentalmente «de maximización de ingresos, cuando no auténticas amnistías económicas». La primera consecuencia de la nueva ley en beneficio de la tesorería de los partidos fue que en los presupuestos estatales se produjo un incremento del 148 % en sus subvenciones respecto al ejercicio anterior.

La regulación de las donaciones a los partidos fue uno de los aspectos más cuestionables de la ley de 1987, con consecuencias muy relevantes para la corrupción. Las normas fijaban un tope de 10 millones de pesetas (60.000 euros) como cantidad anual máxima a aportar como donativo. Sin embargo, al permitirse las donaciones anónimas, ese tope se convertía en papel mojado, al poder fraccionarse las aportaciones sin conocerse la identidad de los donantes. También perdió su sentido la prohibición de realizar donaciones por parte de las empresas que llevaran a cabo actuaciones para las Administraciones públicas: si el donativo era anónimo, resultaba imposible supervisar si una mercantil contratista incumplía esta previsión legal. Esto fue lo que ocurrió en el caso Bárcenas, al constar que se habían fraccionado numerosas donaciones superiores a 10 millones de pesetas, según se indica en los hechos probados de la sentencia, que procedían de empresas que mantenían contratos con la Administración y habrían quedado ocultas con el anonimato.

Debemos constatar la enorme importancia de la laguna legal que se generó con la insuficiente regulación de las donaciones. Como se ha indicado anteriormente, el soborno inherente al delito de cohecho para

amañar una adjudicación pública resulta muy complejo de acreditar. Incluso las donaciones a un partido por parte de empresas con contratos públicos no implican jurídicamente de manera automática que la donación sea finalista. Ha de demostrarse que la dádiva se entrega a cambio de la contratación, lo cual casi siempre resulta muy difícil de probar. Por eso era tan importante impedir que las empresas pudieran efectuar donaciones a los partidos y más aún de manera oculta, lo cual no fue impedido por la ley.

Como consecuencia de los escándalos de corrupción de las dos décadas siguientes, en 2007 se aprobó una nueva ley de financiación de partidos. La regulación volvió a ser especialmente generosa con las subvenciones a las formaciones políticas, que contaban con el privilegio de acordar ellas mismas el reparto del dinero, por lo que decidieron concederse un incremento del 20 %. La ley eliminó las donaciones anónimas, pero aumentó el tope de las aportaciones económicas con donante identificado de 60.000 a 100.000 euros, una limitación que se extendía hasta 150.000 euros en el caso de las fundaciones vinculadas a los partidos. Sin embargo, la reforma de la ley que se realizó en 2012 eliminó ese techo para las fundaciones, lo cual llevó a numerosas investigaciones por corrupción en estas entidades.

El incremento de las causas judiciales por corrupción en esos años, la conmoción causada por la publicación de los llamados «papeles de Bárcenas» y los efectos sociales de la crisis económica condicionaron una nueva reforma de la ley en 2015. En dicha modificación legal se acordó la prohibición de que las empresas pudieran efectuar donaciones y también se estipuló la reducción hasta 50.000 euros del máximo de cuantía económica anual de las donaciones de personas físicas. Sin embargo, como puntualiza Manuel Maroto, la reforma mantuvo el régimen de permisividad con las fundaciones de los partidos: pueden seguir recibiendo donaciones de personas jurídicas y sin ningún límite máximo, lo cual supone un mecanismo que desvirtúa «casi totalmente los nuevos controles

establecidos». En la práctica, resulta notorio que las fundaciones de las fuerzas políticas siguen siendo el espacio que permite más amistades peligrosas entre los intereses privados y los partidos políticos. El hecho de que las principales constructoras de obra pública del país hayan aportado espléndidos donativos benéficos a fundaciones políticas que animan el debate ideológico puede resultar algo chocante.

Los gastos desenfrenados de los partidos desde el inicio de la etapa democrática se convirtieron en un agujero negro. En los términos expresados por Gaspar Ariño, las fuerzas políticas han contado con un «fondo ilimitado de ingresos públicos, que los partidos se aprueban a sí mismos, con total consenso de todos en este punto». Han vertebrado unas estructuras y unas rutinas que han llevado a la necesidad estructural de financiar organizaciones sobredimensionadas. Como indica José Joaquín García-Pando, a pesar de las elevadas subvenciones públicas que reciben los partidos, ese dinero no se gestiona de acuerdo con los criterios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, al no existir instrumentos de seguimiento institucional, lo cual supone una exoneración singular injustificada. Además de las voluminosas subvenciones, hay partidos que han recibido todo tipo de donaciones fraudulentas, han suscrito cuantiosos créditos de cumplimiento irregular con las entidades bancarias y han chapoteado peligrosamente en el barro de las prácticas corruptas para obtener financiación.

Los presupuestos de los partidos están integrados en poco más del 15 % por las cuotas de los militantes. La afiliación se mantiene en niveles bajos y esa escasa implantación social contrasta con la arrolladora expansión institucional de las fuerzas políticas. En palabras de José Joaquín García-Pando, si los principales partidos tuvieran que financiarse con aportaciones privadas sin cambiar sus estructuras, serían inviables económicamente. Cerca del 80 % de los ingresos legales de los partidos procede de los fondos públicos. Según datos de Newtral, en 2021 los ingresos anuales de los

partidos por subvenciones públicas serían de 43 millones de euros para el PSOE, de 30 millones para el PP, de 16 millones para VOX, de 12 millones para Ciudadanos y de 11 millones para Podemos. Como señalan Manuel Maroto, Victoria Anderica, Suso Baleato y Miguel Ongil, «los partidos compensan su debilidad social con dinero, y cuanto más débiles son como maquinarias políticas democráticas, más fuertes son como empresas».

Un aspecto inquietante de la financiación de la mayoría de las fuerzas políticas es el de los créditos bancarios. Desde el inicio de la etapa democrática el endeudamiento de los partidos fue espectacular. Además, también resultaron extrañas las reiteradas condonaciones de las deudas a los principales partidos por parte de los principales bancos del país. Estas singulares relaciones contractuales se han visto acompañadas por la opacidad y por la falta de explicación de qué créditos se condonaban, con qué criterios y si el perdón comportaba alguna forma de compensación a favor de las entidades financieras.

Como explica Manuel Maroto, estos perdones de las deudas perpetuaron la dependencia del sistema de partidos español con la banca. No parece muy normal que los bancos renuncien a recuperar cantidades millonarias en entidades que nunca habían hecho bandera del altruismo económico militante. Debemos valorar que el perdón de los préstamos electorales implicaría realmente que eran los bancos quienes abonaban esas campañas, porque la condonación es una forma de donación. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa llegó a alertar en 2009 de estas situaciones anómalas y a reclamar medidas para garantizar que estos préstamos no se utilizaran para burlar las disposiciones sobre financiación. El GRECO también recordó que estas relaciones contractuales podían provocar que los partidos fueran especialmente vulnerables ante las entidades financieras.

A partir de los datos del Tribunal de Cuentas y del Banco de España, Gaspar Ariño analizó el endeudamiento bancario de los principales partidos

entre 1990 y 2005, con lo que constató que la deuda del PSOE se había mantenido en más de 62 millones de euros y la del PP en más de 16 millones de euros. Por otro lado, el dictamen del Tribunal de Cuentas de 2002 indicaba que en la década anterior los bancos habían perdonado a los partidos créditos por importe de más de 25 millones de euros. Las cifras producen cierto vértigo.

Según refiere Raúl Sánchez, en 2019 la deuda del PSOE con los bancos era de 40 millones y la del PP de 25 millones. Los bancos ya no tienen permitido perdonar las deudas a los partidos, a partir de la reforma de la ley de financiación de 2015, una modificación que se materializó gracias a los informes del grupo GRECO del Consejo de Europa. Los bancos no pueden ahora condonar de forma legal los créditos, por lo que se limitan a no reclamarlos judicialmente cuando han vencido. En la práctica esa conducta equivale al perdón de la deuda, lo cual supone un fraude de ley. No hace falta ser jurista para intuir que la conducta sería muy distinta con cualquier otro deudor.

Por otro lado, los instrumentos de control externos se han mostrado altamente ineficaces. María Elena Vicente ha destacado las insuficiencias del Tribunal de Cuentas para desempeñar correctamente esta función fiscalizadora, ante la falta de medios, las trabas de los partidos y la ausencia de una verdadera voluntad política de que funcionen con eficacia estas actuaciones de vigilancia institucional. En un capítulo posterior hablaremos más detenidamente de las insuficiencias de este órgano de control para inspeccionar las actuaciones de los partidos, así como de su proximidad a las propias fuerzas políticas. Como explica Manuel Villoria, la corrupción de los partidos suele ser menor cuando la financiación es casi exclusivamente pública, existen límites muy estrictos a los gastos electorales y se demanda un alto grado de transparencia en las cuentas de los partidos por parte de un órgano fiscalizador independiente y bien dotado. La apuesta por la financiación esencialmente pública sin una

supervisión adecuada ha resultado funesta para la integridad institucional. En palabras de Villoria, «mantener órganos de control sin capacidad técnica o jurídica de investigar las finanzas de los partidos es una incitación al comportamiento corrupto».

Asimismo, sería muy importante activar mecanismos de transparencia sobre los ingresos de las fuerzas políticas. A pesar de que la Ley de Transparencia incluye como sujetos obligados a los partidos, no resulta nada fácil acceder a sus datos, al no existir un régimen efectivo de infracciones y sanciones, como ha indicado Elisa de la Nuez. Debemos recordar que gran parte de las prácticas fraudulentas se deben a estrategias para superar el límite legal de los gastos electorales con objeto de jugar con ventaja en los comicios. Más allá de los deberes legales, resulta necesario que las organizaciones políticas publiquen sus presupuestos internos, los donativos que reciben, los datos sobre su contabilidad, los gastos de mantenimiento de sus sedes, los costes de personal y el número de empleados, el coste de sus actividades públicas y de los actos electorales, las contrataciones que realizan o las subvenciones recibidas, entre otras cuestiones relevantes. No olvidemos que se trata de datos accesibles en el ámbito de las instituciones y que los partidos no son exactamente asociaciones privadas, sino entidades de indudable significación pública que reciben ingentes aportaciones económicas abonadas por toda la sociedad. En palabras de Elisa de la Nuez, la falta de transparencia en la financiación de los partidos se encuentra en la raíz de múltiples problemas de corrupción.

En otro orden de cosas, y con bastantes años de retraso sobre lo que hubiera sido aconsejable, al fin se reguló en 2015 el delito de financiación ilegal de partidos políticos, en el contexto de intensas críticas ciudadanas a la corrupción y a los ingresos irregulares de las formaciones políticas. La reforma supone un paso adelante, al incluir algunas infracciones muy habituales en las dinámicas fraudulentas de financiación. Sin embargo, las

conductas punibles presentan algunas insuficiencias. Como ha expresado el magistrado Carlos H. Preciado, la regulación deja fuera algunas de las fuentes de financiación más controvertidas en las que se ven implicadas las entidades financieras. Se castigan diversas formas de donaciones ilegales, pero no los créditos por debajo del interés de mercado, las condonaciones totales o parciales de la deuda o las cancelaciones de las hipotecas.

En definitiva, la financiación de las formaciones políticas continúa siendo una cuestión muy espinosa y de indudable relevancia pública. Como indica Andrés Boix, los partidos no son solo elementos propios del sistema, sino actores muy engarzados dentro del mismo. Resulta pertinente la incorporación de más mecanismos de transparencia, la práctica de un mayor control institucional sobre la actividad económica de los partidos y la obligación legal de celebrar en las organizaciones políticas una auditoría anual por parte de una entidad independiente, como sucede en Alemania. Asimismo, Inés Olaizola refiere que la respuesta administrativa a la financiación ilegal debería incorporar un catálogo más exhaustivo de infracciones y sanciones de los incumplimientos de los partidos.

Además, como indican José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, las fundaciones y otras entidades de los partidos deberían estar sometidas a las mismas normas de financiación y control de las formaciones políticas, por lo que no habrían de estar permitidas las donaciones por parte de personas jurídicas. En todas estas cuestiones es cierto que se corre el riesgo de caer en la demagogia contra los partidos, que suelen ser blancos fáciles de las iras ciudadanas. Al mismo tiempo, es igualmente cierto que una mera lectura de las sentencias dictadas en las últimas décadas nos debe llevar a la conclusión de que hay bastante que mejorar en el ámbito interno de las organizaciones políticas. Es todo un reto para el progreso de nuestra calidad democrática.

Democracia y partitocracia: la apuesta por una mayor participación ciudadana

Nuestras organizaciones políticas cuentan con atribuciones excesivas. Limitar el desmesurado poder de los partidos también implica que no monopolicen la participación democrática. Sin duda, las fuerzas políticas son esenciales para un sistema democrático, pero no resulta imprescindible que todas las decisiones públicas se vehiculen a través de los partidos. Una ciudadanía más participativa reduce los niveles de corrupción. La intervención colectiva en los asuntos públicos alienta una opinión ciudadana más informada, una vigilancia cívica de mayor entidad sobre los gobernantes y una más elevada exigencia de rendición de cuentas. Al contrario, una asignación exclusiva de los asuntos políticos a los partidos genera un mayor distanciamiento ciudadano hacia la adopción de las decisiones democráticas.

Como explica Daniel Innerarity en su libro *La política en tiempos de indignación*, el desarrollo de la democracia debe implicar la adopción de un sistema inteligente con reglas adecuadas como las elecciones periódicas, la rendición de cuentas, la división de poderes, las garantías constitucionales o los instrumentos de responsabilidad. Más allá de intentar seleccionar correctamente a las personas que gestionan las instituciones, lo esencial será reforzar la inteligencia del sistema político. En palabras del autor, a diferencia de los regímenes dictatoriales, la democracia ha ido configurando un sistema específico de representación, procedimientos para la toma de decisiones y provisión de bienes públicos, por lo que progresar consistirá en acentuar la inteligencia de esas estructuras.

Innerarity refiere que quien manda puede enseñar y ordenar, pero ello no supone aprender: en la vida política a menudo se observa un mayor esfuerzo, dedicación y habilidades para acceder al poder que para saber ejercerlo y gobernar de manera efectiva. Buena parte del malestar que provoca la política se debe a la impresión de ser «una actividad poco

inteligente, de corto alcance, mera táctica oportunista, repetitiva hasta el aburrimiento, rígida en sus esquemas convencionales y que solo se corrige por cálculo de conveniencia». Por ello debemos considerar que, ante las servidumbres cortoplacistas que suelen atenazar al poder político, mejorar la inteligencia del sistema habría de llevar a incrementar los mecanismos estructurales de participación democrática.

Las mismas razones que llevaron a fortalecer durante la Transición a las cúpulas de los partidos provocaron concepciones muy limitativas de la intervención ciudadana directa en actividades políticas. La Constitución de 1978 restringió de manera notable la posibilidad de convocatoria de referéndums o la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, como puntualiza Jorge Urdánoz, la democracia es el régimen político en el que la soberanía está repartida entre toda la ciudadanía a partes iguales. Esa concepción se refleja en el artículo 23 del texto constitucional, que regula el derecho fundamental a la participación política, con la indicación literal de que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos «directamente o por medios de representantes». En consecuencia, la participación directa está prevista en la Constitución, aunque la regulación concreta ha llevado a un ejercicio casi exclusivo de la intervención política a través de los partidos. Las dinámicas expuestas de reforzamiento de las fuerzas políticas y de sus cúpulas llevaron a una «concepción estrecha, tímida y miedosa de la participación», en palabras de Cristina Monge y Raúl Oliván.

En comparación con otros países, en España no resulta nada fácil que se celebren consultas populares. La regulación constitucional es marcadamente restrictiva. Los referéndums solo pueden ser convocados a instancia del presidente del gobierno, con autorización del Congreso de los Diputados, sin que se admita la celebración de consultas populares a propuesta ciudadana. Tras más de cuarenta años desde la aprobación de la Constitución, en nuestro país solo se han celebrado dos referéndums: el

convocado en 1986 sobre el mantenimiento de nuestro país en la OTAN y el referente a la Constitución europea de 2005. Esta situación contrasta con los mecanismos de participación democrática que existen en otros lugares. En 2021 los ciudadanos de Berlín han podido votar sobre la política de vivienda y alquileres, los de California sobre la revocación de su gobernador y los de Suiza sobre el matrimonio homosexual, su ley climática y el uso del burka en lugares públicos. En esos últimos países se separa entre los referéndums convocados por los gobiernos y las iniciativas que puede impulsar la ciudadanía a partir de un número de firmas que activan la obligación de celebrar la consulta popular.

Como indica José Fernández Albertos, los instrumentos de participación directa no son un modelo alternativo, sino complementario a los procesos de democracia representativa. En palabras de este politólogo, las consultas para cuestiones concretas no tienen por qué acarrear una democracia plebiscitaria y pueden prepararse con garantías de imparcialidad. Sin embargo, en nuestro país debería aprobarse una reforma constitucional para permitir la participación democrática en referéndums a partir de una iniciativa ciudadana que realizara la proposición.

Esas mismas visiones restrictivas se pueden observar en la configuración constitucional de la iniciativa legislativa popular. En abstracto, debería valorarse de forma positiva que los ciudadanos puedan presentar propuestas para la aprobación de leyes a los representantes democráticos, que siempre serán quienes las aprueben o las rechacen. Sin embargo, el artículo 87.3 de la Constitución no permite la iniciativa ciudadana en materia de leyes orgánicas, como la regulación de los derechos fundamentales, ni tampoco en las materias referentes a las normas tributarias, las de carácter internacional y la regulación de los indultos. Además, para que se puedan tramitar las peticiones sobre los contenidos permitidos, se establece como exigencia la presentación de 500.000 firmas. Se trata de una barrera extremadamente elevada. En la práctica representa un efecto bastante

disuasorio que deja las propuestas parlamentarias sobre las leyes casi únicamente en manos de los partidos. Esa cifra supone el 1,4 % del censo electoral y contrasta con el 0,08 % que se exige en Italia (50.000 firmas), con el 0,3 % que se requiere en Portugal (35.000 firmas) o con el 0,2 % de Holanda (40.000 firmas).

Desde la aprobación de la Constitución hasta finales de 2021 se han presentado 166 propuestas de iniciativa legislativa popular. Muy pocas han conseguido tramitarse y solo han llegado a aprobarse dos proposiciones legales de manera parcial: una referente a deudas comunitarias y otra sobre la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. Las restricciones sobre las materias y las dificultades para reunir tan elevado número de firmas en el plazo legal explican el poco recorrido de estas iniciativas ciudadanas.

Debemos valorar positivamente que en el ámbito autonómico se estén realizando esfuerzos para estimular la participación ciudadana en las iniciativas legislativas. En contraste con el mínimo de firmas del 1,4 % del censo electoral que se exige a nivel estatal, en Galicia el porcentaje se ha fijado en el 0,37 %, en el País Vasco en el 0,50 %, en Andalucía en el 0,61 %, en la Comunidad Valenciana en el 0,30 % y en Castilla y León en el 0,75 %. Todo ello nos demuestra que es perfectamente posible facilitar la participación ciudadana en aspectos que se limitan a presentar propuestas, pues las decisiones corresponden siempre a los parlamentarios.

Cristina Monge y Raúl Oliván han contrapuesto el concepto de democracia participativa al de democracia representativa: la primera sería una democracia fuerte y la segunda, débil. Según estos autores, el concepto de democracia participativa se aplicaría a las teorías que persiguen una implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas. A través de su noción de poliarquía, Robert Dahl profundizó en la idea de multiplicar los agentes que participan en el proceso democrático. Desde la

idea base de la democracia representativa, la mayor distribución de participación democrática siempre resulta positiva para evitar las concentraciones de poder en pocas manos.

Ángel Fernández Silva destaca que la participación ciudadana en asuntos públicos representa un presupuesto necesario para lograr una sociedad democrática avanzada y permite la existencia de un electorado copartícipe en la elaboración de las leyes. Nuestro sistema institucional presenta una configuración muy restrictiva de las iniciativas cívicas para la convocatoria de referéndums y para efectuar propuestas legislativas. En palabras de Ángel Fernández Silva, los instrumentos de participación ciudadana deben ser concebidos como «correctores de los déficits de participación existentes, no como medios de plantear una legitimidad alternativa a la depositada por el titular de la soberanía en las instituciones representativas». Como indica este autor, la iniciativa popular contribuye al acercamiento de los electores hacia las instituciones representativas, por lo que puede completar la actividad del legislador con puntos de vista que quizás no había abordado de forma satisfactoria.

Nuestro país se encuentra en los puestos de cola de Europa occidental en pertenencia a asociaciones, partidos y sindicatos. También contamos con escasos instrumentos de participación democrática. Como indica el colectivo Politikon, esa falta de tejido asociativo y de participación política lleva aparejado un coste: la ausencia de fiscalización vertical. Ante una sociedad civil poco vigilante, los políticos han dispuesto de más margen de discrecionalidad a la hora de llevar a cabo sus políticas, con efectos a veces muy perniciosos. Llevamos cierto atraso en prácticas democráticas en un país que ha sufrido en los dos últimos siglos demasiados periodos absolutistas o dictatoriales. Como explica Josep M. Colomer, desde 1800 hasta la actualidad, España se encuentra en ese ámbito al final de los países de Europa occidental, al haber contado con vida democrática únicamente en

el 33 % de ese periodo, en contraste con Gran Bretaña (63 %), Francia (59 %), Alemania (56 % desde 1868) o Italia (45 % desde 1861).

La pasividad ciudadana suele ser el resultado de unas estructuras poco participativas. Por ello, resulta necesario impulsar medidas para que los ciudadanos se consideren protagonistas de la vida política y no meros oyentes. La indiferencia hacia la gestión pública lleva a un menor control ciudadano y esa falta de vigilancia estimula la corrupción. En cambio, la concienciación en asuntos públicos supone incrementar la información circulante, por lo que mejora la ejemplaridad de nuestras instituciones. La ciudadanía no debe estar de espaldas a los organismos públicos. Los Estados con mayores instrumentos de participación democrática a través de consultas populares y de iniciativas legislativas ciudadanas representan un ejemplo a seguir para impulsar reformas en nuestro país.

El conjunto de reformas democráticas debería ir en la dirección de implantar límites, contrapesos y controles a las actividades de las organizaciones políticas, así como de promover una mayor intervención ciudadana. Habrían de suponer un acicate para la participación democrática de las bases en los partidos y, correlativamente, para la propia ciudadanía. Si todo ello se combina con mecanismos de transparencia, las prácticas corruptas incubadas en los partidos dispondrán cada vez de menos espacios en nuestra sociedad.

6

Dinámicas que favorecen la corrupción: el despilfarro, el clientelismo y las puertas giratorias

La antesala de las prácticas fraudulentas

Solo es delito lo que está expresamente tipificado en las normas penales. Hay conductas que pueden ser inmorales, rechazables políticamente o incluso contrarias a determinadas leyes, pero no por ello serán delictivas. A veces nos encontramos ante actuaciones que no suponen necesariamente abusos de poder, pero conforman situaciones que pueden favorecerlos. Esos escenarios se configuran como un caldo de cultivo que puede desarrollar la corrupción con fertilidad imparable, como si se tratara de un abono que hace crecer sin frenos las malas hierbas. Se trata de entornos fácticos que vertebran estructuras con capacidad potencial para cobijar los tratos de favor, las acciones fraudulentas o los abusos de poder.

Hay contrataciones públicas que se adjudican muy por encima del precio de mercado o acaban costando bastante más dinero del previsto inicialmente. La gestión de esos contratos puede constituir infracciones administrativas, aunque no implica de manera automática que concurran conductas delictivas. Esos sobrecostes generan el espacio necesario para que pueda producirse la corrupción, con independencia de que los delitos

sean descubiertos o no. El gasto desmedido, despilfarrador y carente de justificación es un serio síntoma de riesgo de que se puedan producir conductas corruptas.

Las estrategias de los corruptos pueden acabar condicionando el sentido del gasto público. Como indican Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez, las dinámicas de la corrupción favorecen que se sustituyan inversiones rentables en el ámbito social que no tienen demasiados beneficios empresariales, por gastos públicos que son socialmente poco productivos si ahí resulta más sencillo para las tramas obtener ganancias fraudulentas. Estas maniobras han estado muy presentes en los gastos derrochadores en determinadas infraestructuras innecesarias que han acabado en los tribunales. Son prácticas muy generalizadas en España.

Por otro lado, las contrataciones de asesores, de técnicos de confianza y de cargos de dirección en la Administración pública forman parte en nuestro país de masivas redes clientelares. Son del todo legales, aunque se trate de dinámicas abiertamente discutibles. La contratación amiguista no supone la comisión de delitos de corrupción, pero puede alentar las conductas fraudulentas. La presencia de estos cargos de partido favorece la tendencia al silencio sobre las prácticas corruptas, que no existiría si esas funciones estuvieran desempeñadas por profesionales independientes que hubiesen accedido a esas plazas con criterios de mérito y capacidad.

La vinculación de los empleados estatales con los cargos políticos fue analizada certeramente por Tocqueville, que reparó en la diferencia entre el acceso al empleo público en el antiguo régimen y en el siglo XIX. Las viejas prácticas implicaban la compra de empleos en la Administración como forma habitual de ascenso social en sociedades muy estamentales. Sin embargo, en la Administración decimonónica el empleado ya no pagaba por el cargo, porque se vendía a sí mismo. Como observó Tocqueville, a cambio del favor, el empleado público quedaba a disposición del político que lo había incorporado a la Administración, porque el que toma a dar se obliga.

Durante el siglo XX se produjo una progresiva profesionalización de la Administración pública en la mayor parte de los países europeos. Esta nueva tendencia tuvo en Max Weber a su principal ideólogo. En su obra *El político y el científico*, escrita en 1919, mostró su oposición frontal a la patrimonialización de cargos por los políticos. Weber indicó que el funcionariado moderno debía ir convirtiéndose «en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado se cernería sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada». Este autor contribuyó decisivamente a la concepción de que la imparcialidad debía constituir un valor central en la función pública. Esa noción ha contado con enorme influencia hasta la actualidad, a pesar de los ajustes y enmiendas que ha ido sufriendo la óptica weberiana.

Sin embargo, en España las prácticas clientelares no se rompieron durante la Restauración. Al contrario, el clientelismo se hizo más poderoso y se convirtió en inatacable durante el franquismo. Nuestro sistema democrático tampoco erradicó después esos hábitos. Las redes clientelares están infiltradas en todos los espacios institucionales y han impregnado de manera casi unánime la cultura política. Como apunta Antonio Muñoz Molina, en nuestro país continúa siendo un serio problema «la incapacidad de crear una Administración pública profesional, solvente, atractiva como oportunidad de trabajo y progreso personal, austera, ajena a la política y a los vaivenes electorales, escrupulosamente sujeta a la ley». Esta situación estructural dificulta enormemente la existencia de controles internos efectivos para prevenir la corrupción.

Por otro lado, las puertas giratorias suelen provocar escándalos muy sonados y continuos reproches morales, pero se trata de conductas amparadas por el ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo, sería razonable que las leyes aplicables fueran modificadas, a la vista de los notorios

conflictos que se generan entre intereses públicos y privados. Las puertas giratorias suelen provocar complicidades entre antiguos políticos y gobernantes presentes que potencialmente pueden propiciar favoritismos, conductas corruptas y perjuicios a los intereses generales.

El caso de las tarjetas black refleja bien el encuentro de esos factores, al coincidir a la vez el despilfarro, el clientelismo y las puertas giratorias. Los hechos ocurrieron en el contexto característico de la colonización de las cajas de ahorro por los partidos, que integraron mayoritariamente sus consejos con políticos sin experiencia en la gestión financiera. Las sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo declararon probado que los 64 consejeros condenados recibieron unas tarjetas opacas de Caja Madrid y Bankia con las que podían disponer de dinero «a su antojo», dentro de los máximos mensuales fijados por la entidad bancaria, por lo que gastaron todo tipo de cantidades con conocimiento de la ilegalidad de esas disposiciones.

Las tarjetas se desarrollaron especialmente durante la presidencia de Caja Madrid por parte de Miguel Blesa, iniciada en 1996, y continuaron tras ser nombrado Rodrigo Rato presidente de Bankia en 2010. Los gastos se cargaban a una cuenta de la entidad y las cuantías recibidas no formaban parte de ningún concepto retributivo. Las sentencias recalcan el elevado grado de «ocultación y opacidad» con el que estaban concebidas esas tarjetas. Permanecían escondidas en la contabilidad de la entidad financiera y su uso tampoco se declaraba a la Agencia Tributaria. A los gastos no se les aplicaba ninguna retención fiscal.

Tampoco se debía justificar el motivo del gasto. Entre el dinero dispuesto se encontraban pagos por joyas, lencería, mobiliario, restaurantes, viajes y todo tipo de lujos personales. Hubo consejeros que llegaron a gastar más de 400.000 euros. El daño al patrimonio de la entidad fue fijado en más de 12 millones de euros como suma total objeto de apropiación. Las condenas por esos delitos de apropiación indebida oscilaron entre los tres

meses de cárcel y la pena de cuatro años y medio de prisión que fue impuesta a Rodrigo Rato, la más elevada de todas.

Entre los 64 condenados hubo 27 consejeros propuestos por el PP, 15 designados por el PSOE y 5 nombrados por IU, además de 11 representantes sindicales y varios directivos y empresarios. El caso de las tarjetas black presenta particularidades muy interesantes, pues patentiza que las distintas ideologías y trayectorias personales no inmunizan necesariamente contra la corrupción. Eso no significa que todos los partidos sean iguales en sus actitudes ante las prácticas corruptas: cada ciudadano deberá buscar las diferencias. No es objeto de este libro orientar al lector sobre la posible bondad o maldad de fuerzas políticas concretas. Pero este caso nos ayuda a constatar que determinadas estructuras institucionales favorecen los abusos de poder, con independencia de la ideología del afectado. Lo relevante será la exposición a situaciones de aprovechamiento económico ilegítimo en combinación con la falta de controles, la ausencia de frenos éticos y la creencia de que habrá impunidad.

Por razones obvias, las condenas por corrupción a nivel general se han concentrado en cargos de los partidos que han ejercido más responsabilidades de gobierno. Sin embargo, sería ilusorio colegir que la mera sustitución de representantes políticos liquida los abusos fraudulentos. Si se mantienen los mismos engranajes orgánicos, la tentación de enriquecerse de manera ilegítima siempre puede resultar irresistible. Como sabía Antonio Machado, es muy difícil no bajar cuando todo baja.

En este ensayo no se analizan condenas de corrupción contra cargos de los denominados partidos emergentes, como Ciudadanos, Podemos o Vox, entre otros, al no constar la existencia de resoluciones judiciales. Son fuerzas políticas con menos tiempo de vida y han contado hasta ahora con menores responsabilidades gubernativas. En todo caso, no podemos fiarlo todo a las posibles virtudes de nuevos representantes políticos en el caso de que alcanzaran mayores espacios de gobierno. Como demuestran las

sentencias de las tarjetas black y la propia experiencia humana, lo fundamental contra la corrupción será impulsar mecanismos institucionales de prevención para evitar que se fragüen las conductas delictivas. En ese ámbito preventivo debemos prestar una especial atención a los contextos que pueden potenciar las arbitrariedades fraudulentas.

MÁS ALLÁ DE LA NEGLIGENCIA: DESPILFARRO, SOBRECOSTES Y DESVIACIONES

En las últimas décadas nos hemos convertido en un país que presume de disponer de aeropuertos apenas usados, de edificar los auditorios más costosos o de circular por autovías de construcción más cara que las de los países más ricos. El imaginario popular ha ironizado a menudo sobre esta lastimosa realidad, con las más variadas jocosidades sobre gobernantes manirrotos, imprudentes y derrochadores. Sin duda, a veces pueden materializarse actuaciones gubernamentales equivocadas, pero el problema es bastante más profundo de lo que parece. Seguro que puede haber políticos muy incompetentes, pero no los hagamos más necios de lo razonable. A menudo no nos encontramos ante errores derivados de la incompetencia, sino ante gastos públicos abusivos que son el resultado consciente de concertaciones entre empresarios y cargos públicos.

El despilfarro no solo es el efecto de una mala gestión, evidenciada por sobrecostes que implican ineficiencias desastrosas para los presupuestos públicos. Cuando el coste es mayor del adecuado, se labra el espacio imprescindible para el amiguismo en las contrataciones públicas y también para abonar el precio de la corrupción. Si las adjudicaciones públicas se materializaran a precio de mercado, no quedaría margen para los pagos fraudulentos a los políticos ni tampoco para las ganancias ilegítimas de los empresarios ligados a las prácticas corruptas. A partir de magnitudes de cierta entidad, cuando se constata un sobrecoste discutible o la realización

de gastos abiertamente inútiles, una actitud rigurosa debe llevar a extremar la atención.

No siempre que se derrocha el dinero público nos encontramos ante casos de corrupción. Sin embargo, esa variable ha concurrido en numerosos casos que han llegado a los juzgados. El despilfarro en España ha estado especialmente presente con sobrecostes en la construcción de grandes infraestructuras, como ferrocarriles, puertos, aeropuertos, autopistas y autovías, desalinizadoras, hospitales, centros educativos o las más diversas dotaciones públicas. Hay que incluir ahí las inversiones fallidas, abandonadas, vacías o infrautilizadas. A mayor aportación económica estatal, mayores intereses en juego y mayores posibilidades de que se produzcan sobrecostes.

Las principales claves del problema se pueden valorar en *Geografía del despilfarro en España*, un libro de interés muy elevado. Se trata de una investigación coordinada por Joan Romero y realizada por un colectivo de geógrafos de distintas universidades de nuestro país, que cuenta con la aportación de Juan Carlos Collado, economista y profesor de la universidad norteamericana de Berkeley.

Como explica Joan Romero, el despilfarro de recursos públicos siempre implica falta de eficiencia: supone la ejecución de tareas a un coste mayor al mínimo posible dentro de los márgenes razonables de desviación. En palabras de Juan Carlos Collado, en esos casos nos encontramos ante «la provisión de bienes y servicios públicos a un coste muy superior al mínimo eficiente». Todo ello acarrea de manera necesaria una disminución del PIB, al obtenerse un resultado económicamente inferior a la inversión realizada. El despilfarro también se ocasiona con el gasto en infraestructuras públicas construidas sin necesidad, porque terminan en situación de abandono o de infrautilización. En estos casos la experiencia nos ha demostrado que, además del carácter infundado del gasto, también se suelen incluir

sobrecostes en su ejecución. Las inversiones superfluas generan problemas de calidad institucional y de rentabilidad social, como indica Joan Romero.

Si una obra pública se puede ejecutar a un precio tasado de mercado, carece de sentido institucional que su importe final sea sensiblemente más alto. Si la adquisición de suministros para un organismo público tiene un valor concreto, deberían activarse todas las alarmas cuando la cuantía abonada sea exageradamente superior. En el análisis de casos debemos resaltar que buena parte del despilfarro producido en España durante las últimas décadas se ha detectado con datos objetivos por el Tribunal de Cuentas Europeo, al estar implicados fondos de la UE en la construcción de bastantes infraestructuras. Esta fiscalización rigurosa contrasta con la inacción de los organismos homólogos españoles.

En 2000, 2005 y 2012 se aprobaron planes estratégicos de infraestructura para el transporte, que convirtieron a España en el país con más kilómetros de autovías y autopistas de la Unión Europea, como relata Joan Romero. En total se comprometieron más de 500.000 millones de euros. Esa ingente inversión pública contó con la oposición de numerosos colectivos, por el carácter innecesario de bastantes actuaciones y por su agresivo impacto medioambiental. El informe emitido por el Tribunal de Cuentas Europeo en 2013 señalaba que había un incremento del 23 % en relación con el coste medio previsto, a causa de modificaciones y ampliaciones de los contratos. También este organismo expuso su perplejidad ante el elevado coste de construcción, muy superior al de mercado, al duplicar al de las autovías alemanas. Además, el informe afirmaba que se habían sobreestimado las previsiones de tráfico en estas carreteras, lo cual afectaba a la rentabilidad de los proyectos.

Una situación semejante podemos apreciar en las líneas de tren de alta velocidad. Ahí también nos situamos a la cabeza europea en kilómetros construidos; además, somos los segundos del mundo, solo por detrás de un país inmensamente más grande como China. En este sentido, España ha

invertido más de 42.000 millones de euros desde 1992. El gasto público en el AVE se ha visto mezclado con investigaciones por corrupción desde sus inicios. Como refiere Joan Romero, la propia Adif ha reconocido que la adjudicación de las obras en ocasiones ha llegado a triplicar el coste con el que podrían haberse realizado.

En 2018 el Tribunal de Cuentas Europeo emitió un informe demoledor sobre la alta velocidad española, en el que recriminaba los elevados sobrecostes, la ineficiencia de las inversiones, la baja ratio coste-beneficio y el frecuente hábito de incurrir en desviaciones sobre el gasto previsto, que en algunos casos se habría acercado a incrementos del 40 %. En materia de sobrecostes, llega a fijarlos en un 44 % en los proyectos técnicos y en un 78 % en las líneas. El máximo órgano fiscalizador de la UE añadió que en la construcción de las líneas no se habían utilizado criterios de racionalidad en el gasto, sino especialmente consideraciones políticas. En palabras de Joan Romero, en el trazado de nuestra red de alta velocidad han abundado las «estaciones millonarias, líneas cerradas, tramos abandonados a la mitad, líneas innecesarias, sobrecostes desproporcionados y desfases bajo sospecha».

La construcción de aeropuertos innecesarios se ha convertido en otro de los símbolos más visibles del despilfarro en nuestro país. Como advierte Joan Romero, la información oficial de Aena sobre número de pasajeros resulta suficiente para concluir que son prescindibles al menos la tercera parte de los aeropuertos de competencia de dicha entidad. A estas ineficiencias hay que sumar los que han sido impulsados por las comunidades autónomas y que están «cerrados, fallidos, sin pasajeros o con un número tan reducido que seguirán siendo deficitarios durante décadas».

La fiebre en la construcción de aeropuertos también ha provocado informes muy críticos del Tribunal de Cuentas Europeo. Los auditores de la UE verificaron la falta de viabilidad de muchas de estas infraestructuras, la escasa rentabilidad de las inversiones y el riesgo de que solo puedan estar

abiertas con ayudas públicas continuas. En relación con el periodo 2000-2013, el órgano de fiscalización incidió en la ausencia de necesidad de una buena parte de los aeropuertos construidos, así como en la falta de justificación en la ampliación de los de Badajoz y Córdoba. También cuestionó los sobrecostes de la mayoría de las construcciones, el gasto en instalaciones que no se utilizaban, las infraestructuras de tamaño excesivo y el solapamiento con otras áreas de influencia.

Como ejemplo de previsiones desmesuradas, para el aeropuerto de Córdoba se calculó una estimación de 179.000 viajeros anuales, en contraste con los 6.955 reales. En el aeropuerto fallido de Ciudad Real se realizó una inversión de más de 1.029 millones de euros, con una previsión anual de 2,5 millones de pasajeros, a pesar de estar situado junto a una ciudad de 75.000 habitantes. El aeropuerto de Huesca recibió una inversión de más de 50 millones de euros, a pesar de la inviabilidad del gasto, evidenciada por su escasa actividad, al no haber logrado superar los 7.000 pasajeros anuales. El caso emblemático más divulgado de aeropuerto sin aviones fue el de Castellón, con una inversión de más de 150 millones de euros; finalmente se pudo gestionar su apertura y ha llegado a recibir unos 144.000 usuarios anuales, muy lejos del millón de pasajeros que lo harían rentable, por lo que los costes públicos para su mantenimiento siguen siendo cuantiosos.

El Tribunal de Cuentas Europeo también planteó objeciones similares ante las enormes inversiones realizadas en el puerto exterior de A Coruña y en la ampliación del puerto de El Musel en Gijón. También en estos casos se reprocharon los sobrecostes, el uso escaso de algunas infraestructuras y la ineficiencia de una parte significativa de la inversión por falta de idoneidad. Por otro lado, Jorge Olcina ha analizado los costes en las obras de construcción de desalinizadoras, con cuantías de exceso muy importantes: Torrevieja (55 millones de sobrecoste), Carboneras (30 millones), Atabal (15 millones), Marbella (2 millones), Valdelentisco (51

millones), Mutxamel (24 millones), Águilas-Guadalentín (69 millones), Campo de Dalías (73 millones) y Almanzora (18 millones).

La lista de sobrecostes e inversiones ruinosas es larguísima. Se pueden destacar aquí algunas muestras de despilfarro, que son meras pinceladas en un inacabable lienzo de derroche de los presupuestos públicos. En la Comunidad de Madrid hay multitud de actuaciones con sobrecostes muy elevados, de acuerdo con el análisis efectuado por Dolores Brandis. Las obras en la M-45, MP-203, M-506 y M-501 tuvieron un gasto excesivo de 316 millones de euros. El soterramiento de la M-30 estaba previsto en 1.700 millones, pero el gasto final fue de 3.600, aunque algunas estimaciones aportan cifras bastante más elevadas. El Metro Ligero Oeste tenía un presupuesto inicial de 92 millones, pero acabó costando 600 millones. El Palacio de los Deportes de Madrid tenía un coste previsto de 45 millones y la inversión posterior fue de 154 millones. El auditorio de El Escorial se valoró en 29 millones y su importe final fue de 109 millones. Las obras en el antiguo estadio de la Peineta estaban calculadas en 21 millones y el coste real fue de 41 millones. El túnel de Collado Villalba contaba con un presupuesto inicial de 20 millones, pero acabó costando 111 millones. El tranvía de Parla debía valer 93 millones, aunque finalmente se gastaron 298 millones. La construcción de la Caja Mágica fue tasada en 140 millones y la cuantía gastada fue de 300 millones. Cabe añadir el fiasco de multitud de obras en estado de abandono tras descomunales gastos de centenares de millones sin utilidad alguna, como las referentes a la Ciudad de la Justicia, el Centro Internacional de Convenciones o el Centro Acuático, entre otros.

También en el ámbito valenciano se han producido bastantes incidencias similares, como lo demuestra el análisis de Joan Romero. Los sobrecostes en la Ciudad de las Artes y las Ciencias ascenderían a 524 millones. La ampliación de la Feria Valencia habría alcanzado un coste al menos de 854 millones, lo cual habría duplicado el importe previsto inicialmente. El auditorio de Torrevieja habría costado 54 millones, cerca del 30 % más de

lo previsto al principio. Hay que añadir proyectos que fueron cerrados por su falta de viabilidad tras exageradas inversiones, como los estudios de cine de la Ciudad de la Luz (398 millones), el parque Terra Mítica (377 millones) o la Ciudad de las Artes Escénicas de Sagunt (25 millones). Además, como gasto absurdo, derrochador y descabellado suele citarse que en Valencia se encuentra la rotonda más cara del mundo, una isla en la V-21 con una torre-mirador sin ningún uso, con un gasto público de 24 millones y un sobrecoste de 9 millones.

Sin ánimo exhaustivo, podemos citar otros ejemplos en distintas partes del país. El velódromo mallorquín Palma Arena contaba con un presupuesto inicial de 48 millones y acabó costando 110 millones. La Ciudad de la Cultura de Santiago tenía un coste previsto de 108 millones y el gasto terminó siendo de 300 millones. El palacio de congresos de Huesca debía haber costado 13 millones, pero se acabaron pagando 32 millones. Las setas de la Encarnación de Sevilla tendrían que haber costado 54 millones y se acabaron pagando 102 millones. El presupuesto inicial del auditorio de Tenerife era de 24 millones y se han gastado 73 millones. El puerto deportivo de Laredo costó 77 millones, con un sobrecoste de 12 millones. El Hospital Central de Asturias fue diseñado inicialmente por un importe de 205 millones, pero al final costó cerca de 400 millones. El palacio de congresos de Oviedo fue presupuestado en 76 millones y el gasto final fue de 360 millones. Carlos Sebastián ha analizado también numerosos casos de derroche injustificado, entre ellos el referente a las líneas de metro 9 y 10 de Barcelona, con un presupuesto inicial de 2.400 millones que sobre la marcha pasó a una previsión de gasto total de 17.000 millones.

Una buena parte de las inversiones citadas ha sido objeto de investigaciones judiciales por corrupción. Algunas han culminado con condenas penales. Otras siguen todavía abiertas. Hay causas que han sido archivadas, a pesar de apreciarse reiteradamente graves irregularidades administrativas, ya que no se han encontrado pruebas de que el sobrecoste

estuviera vinculado a sobornos a políticos. En otros supuestos se ha determinado que las conductas carecerían de encaje punitivo. Recordemos que no es delito cualquier infracción de las leyes, sino solo aquello que está previsto expresamente en las normas penales.

Los datos mencionados son de enorme magnitud. A pesar de las dificultades, resulta conveniente cuantificar aproximaciones globales sobre la entidad de estas ineficiencias. En la referida investigación académica, el economista Juan Carlos Collado indica que entre 1985 y 1995 los sobrecostes fueron de 15.217 millones de euros, cerca del 5 % del PIB. Durante el *boom* económico comprendido entre 1996 y 2007, la cuantía gastada indebidamente habría sido de 147.732 millones de euros, lo cual representa un 20 % del PIB. Finalmente, en la etapa de la recesión y los años siguientes, desde 2008 hasta 2018, nuestras instituciones públicas habrían dilapidado 31.556 euros o el 3 % del PIB.

En la materia concreta de inversiones innecesarias, fallidas o abandonadas, como en el despilfarro en sentido amplio, Joan Romero expone que en el periodo comprendido entre 1995-2016 los gastos superfluos se situarían al menos en 80.000 millones de euros. La cantidad malgastada total sería incluso superior, pues el estudio solo incluye las inversiones superiores a 10 millones de euros y existen multitud de edificaciones ociosas por todo el país con gastos inferiores a esa cantidad. Como se ha indicado, a menudo el gasto público innecesario se produce por intereses empresariales en que se realice. En palabras de Jordi Palafox, se trataría de casos de «ineficiencia interesada».

Estos datos sobre despilfarro coinciden con el resultado de otras investigaciones. Como hemos explicado anteriormente, en 2015 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia publicó un informe en el que fijaba en unos 47.500 millones de euros anuales los sobrecostes derivados de deficiencias en el sistema de contratación pública al no garantizar la competencia. Para entenderse la importancia de esta materia,

debemos valorar que el volumen de la contratación pública anual fue de 194.000 millones de euros. Al año se celebran en España unos 125.000 contratos públicos.

Nos encontramos ante espacios de delimitación compleja. En palabras de Joan Romero, toda corrupción implica un despilfarro público, basado en la ineficiencia y en los sobrecostes. Pero no todo el despilfarro público es corrupción. El derroche de dinero de toda la sociedad puede deberse también a otros factores, como las apuestas políticas irracionales, las previsiones equivocadas o la aparición de imprevistos. Por otro lado, en relación con el alcance económico del despilfarro, el cálculo del sobrecoste total puede fijarse con mecanismos objetivos de medición, como refiere Juan Carlos Collado. En cambio, resulta bastante más difícil tasar el sobrecoste específico de la corrupción que no llega a los juzgados, ante la clandestinidad de estas prácticas.

Nos parece claro que debemos imputar a la corrupción una porción de cierta entidad en esos sobrecostes estructurales, aunque no pueda ser cuantificada económicamente con exactitud. La corrupción que llega a los juzgados es abundante, pero se trata solo de la punta del iceberg, como ocurre con muchas otras infracciones penales. Mette Frisk Jensen ha referido que, incluso en un país con bajos niveles de corrupción como Dinamarca, resulta notorio que hay bastantes más prácticas fraudulentas de las que se judicializan.

Para que se incoe una causa penal deben concurrir determinadas circunstancias. Algún rastro que se deja por el camino, un funcionario que alerta o alguien de la trama corrupta que se arrepiente del trato. La gran mayoría de los casos pasan inadvertidos y no llegan a los tribunales. No obstante, la corrupción siempre implica un sobrecoste, tanto la que abre causas penales como la que nunca se descubre. Hay que pagar al político, al partido o al empresario. Cuando se dicta una sentencia, el tribunal fija el coste de la corrupción en ese asunto concreto. A veces el dinero sustraído

puede ser recuperado, pero la restitución no se produce en bastantes ocasiones. Sin embargo, no podemos conocer con precisión cuántos casos de corrupción permanecen en la oscuridad, por lo que no resulta posible cuantificar con certeza absoluta su magnitud económica global. Los estudios más solventes sobre niveles de prácticas corruptas se basan en aproximaciones a partir de diversos parámetros de percepción. En todo caso, en un país con notorias prácticas políticas fraudulentas y con elevados sobrecostes estructurales en la contratación pública, debemos suponer razonablemente que una parte sustancial de esos encarecimientos se debe a la corrupción.

Recordemos la reunión en 1991 de Josep Borrell, entonces ministro de Obras Públicas, con los principales empresarios de la construcción del país, anunciada a los medios de comunicación. Borrell reclamaba a los constructores de obra pública que no abonaran mordidas para adjudicarse las obras. Es un dato que confirma con claridad irrefutable el carácter estructural de algunas prácticas corruptas. Al día siguiente de ese encuentro entre gobierno y empresarios, el presidente de la CEOE, José María Cuevas, reconoció a los medios la certeza de los hechos y las dimensiones del problema. El máximo dirigente empresarial lo extendió a otros sectores y no solo al de la construcción, pero atribuyó a los políticos la responsabilidad en la exigencia del cobro de esas comisiones. Ambas perspectivas no son excluyentes, sino probablemente complementarias. Tanto Borrell como Cuevas acertaban a la vez. En esos casos los políticos reclamaban los pagos y los empresarios los aceptaban; o los contratistas los ofrecían para adjudicarse las obras y los políticos admitían los sobornos, también en función de esos hábitos. El resultado es exactamente el mismo. Esas corruptelas complementarias se acreditan también con las sentencias por casos de corrupción que han llegado a los juzgados: los hechos probados confirman que esas dinámicas se han producido en los dos sentidos que fueron admitidos por Borrell y Cuevas.

Sobre la persistencia de las prácticas fraudulentas, disponemos de otra prueba incuestionable: Josep Borrell repitió de nuevo como ministro de Obras Públicas el mismo alegato en 1994, durante su discurso en un acto público ante la patronal, como muestra de que todo seguía igual. Además, ha quedado evidenciada también la continuidad en las décadas siguientes, ante el aluvión de casos de corrupción que se han judicializado y han mantenido las dinámicas observadas, como se ha indicado. Recordemos la verdad a gritos del 3 % en Cataluña que se atrevió a pronunciar Pasqual Maragall y que se ha reflejado en diversas sentencias que han afectado a instituciones catalanas. O la multitud de dinámicas equivalentes en Madrid, Comunidad Valenciana o Canarias, entre otros territorios.

Sin embargo, a pesar del elevado número de causas judiciales referentes a políticos, debe reiterarse que se trata de una cantidad reducida sobre la corrupción real, que siempre ha estado mayoritariamente oculta. Las prácticas corruptas generalizadas no llegaban en su totalidad a los juzgados en los años noventa, cuando eran reconocidas en toda su amplitud por Josep Borrell y por los representantes empresariales de la CEOE. Tampoco se han judicializado en los años siguientes. Esa continuidad estructural se puede corroborar con otros datos

La Comisión Europea elaboró en 2013 un barómetro especial en el que preguntó a cerca de 8.000 empresas por su percepción de corrupción en las contrataciones con Administraciones públicas. En la muestra participaron más de 300 mercantiles españolas y el 93 % indicaron que el favoritismo y la corrupción en nuestro país eran un obstáculo para la competencia empresarial. Este altísimo porcentaje fue el más elevado de Europa occidental. Además, el 83 % de las sociedades españolas afirmaron que existía corrupción en la contratación con autoridades de ámbito estatal. El porcentaje se incrementaba hasta el 90 % que aseguraba que había prácticas corruptas en la Administración municipal y en la autonómica.

En ese mismo barómetro europeo se indicaba que las empresas de España y de Chipre eran las que menos participaban en la contratación pública en sus respectivos países. Estamos a la cabeza europea en la concentración de pocas empresas adjudicatarias en el ámbito público. Como explica Manuel Villoria, las razones aportadas por las empresas españolas para no participar eran la imposibilidad de obtener adjudicaciones por la concurrencia de contratos teledirigidos, arreglos previos, criterios de selección poco claros y abuso de trámites que imposibilitan la presentación de ofertas.

El sentido de estos resultados sobre nuestro país ha sido confirmado por los barómetros europeos sobre corrupción que se han realizado en años posteriores. Según Villoria, los datos indican que existiría una baja calidad en los sistemas de detección y castigo de las prácticas corruptas. En este sentido, debemos valorar que apenas se han publicado estudios monográficos sobre el papel de las empresas de nuestro país en la corrupción. No habría corruptos si no hubiera corruptores. Sin embargo, hay pormenores sobre este tema que merecerían una mayor atención, a los efectos de abordar soluciones en el ámbito de la prevención y de la política criminal.

También ahí hay continuidades de cierta entidad. Por ejemplo, en los hechos probados de la sentencia del caso Roldán se encontraban implicados representantes de algunas de las más relevantes constructoras del país. En el caso Gürtel también se han detectado cuantiosas donaciones de algunas de nuestras principales empresas, que actualmente están siendo investigadas en la Audiencia Nacional, a los efectos de que se determine si esas aportaciones obedecían a contraprestaciones por contratos de las Administraciones públicas. Hay muchos otros procedimientos abiertos, habitualmente vinculados a supuestos de despilfarro, en los que también se investiga el papel de algunas de las constructoras españolas más importantes.

Además de las investigaciones por presunta corrupción, los datos oficiales también evidencian la marcada concentración en pocas manos de las adjudicaciones de obra pública. Un puñado de empresas constructoras muy potentes obtiene la gran mayoría de las contrataciones. Esta situación genera efectos indudables en la libre competencia y en los costes públicos de esas obras, abonadas con dinero de toda la sociedad. La capacidad de esas sociedades de influir sobre las contrataciones es tan manifiesta que se han producido signos claros de cartelización, a través de pactos entre esas empresas para distribuirse el sector sin competir.

La Fundación Civio elaboró un significativo informe sobre los adjudicatarios de obra pública en España entre 2009 y 2015, a partir de los datos publicados en el BOE. Esas referencias mostraban que diez constructoras acaparaban el mercado, al ser beneficiarias del 74 % de las contrataciones. En concreto, estas empresas eran ACS, Acciona, FCC, Ferrovial, Sacyr, Isolux Corsán, Grupo Villar Mir, Comsa, Copisa y Grupo Sando. Como después se explicará, la mayor parte de estas empresas comparten como rasgo común su capacidad para incorporar a ex políticos relevantes a sus consejos de administración.

Asimismo, recientemente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha acordado sanciones contra las seis principales constructoras del país. Además, ha impulsado diversas medidas, entre las que se encuentra la petición de que no puedan ser adjudicatarias de contratos, al considerar que han formado un cartel para repartirse el mercado de manera fraudulenta. En concreto, el organismo regulador considera que ese grupo de interés estaría formado por filiales de las sociedades ACS, Acciona, FCC, Sacyr, Ferrovial y OHL-Grupo Villar Mir. Según la CNMC, este cartel habría logrado adjudicarse 71 grandes obras en carreteras del total de 101 pliegos que licitó el Ministerio de Fomento entre 2014 y 2018, por un valor de más de 530 millones de euros.

En el ámbito penal, sin entrar a valorar el resultado de las diligencias judiciales, más allá del que puedan deparar las actuaciones pendientes, hay datos suficientes para constatar la envergadura del problema desde una perspectiva económica, sociológica y política. No se trata de lanzar acusaciones gratuitas contra el sector de la construcción de obra pública en su conjunto. No obstante, sería una irresponsabilidad sostener que en ese ámbito todo funciona a la perfección y que nunca existen anomalías institucionales. En nuestro país hemos asistido a una intensa concentración en las adjudicaciones, a sobrecostes estructurales, a prácticas lesivas para la competencia e incluso a bastantes condenas penales. Se trata de cuestiones preocupantes que merecen ser investigadas en profundidad para la mejora de nuestra calidad institucional.

También la investigación realizada por Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez nos demuestra que la productividad en España no se corresponde con nuestro desarrollo económico, a causa de la corrupción y la insuficiente calidad institucional, según queda reflejado en los datos de los indicadores internacionales. Debemos añadir que una corrupción estructural en el ámbito político no significa que se produzca absolutamente en todas las contrataciones públicas, sino que se encuentra muy instalada. Como se ha indicado, el volumen total de corrupción no se puede cuantificar con exactitud, ni en España ni en otros países. Pero sabemos que aquí tiene una extensión suficiente como para perjudicar a nuestra economía y deteriorar seriamente la credibilidad de nuestras instituciones.

Los barómetros de percepción de los indicadores internacionales son muy reveladores como instrumentos de aproximación. No miden los procesos abiertos en los juzgados, que son una variable poco ajustada para determinar la totalidad de la corrupción real. Por ejemplo, en los países más corruptos prácticamente no llegan casos a los tribunales. Incluso las situaciones muy extendidas de impunidad hacen probable que en esos lugares se judicialicen menos casos que en países con bajos niveles de

corrupción. A partir de la mera referencia de una escasa judicialización, sería absurdo deducir que en los países más corruptos apenas se perpetran delitos de ese tipo.

La medición de las prácticas corruptas por su percepción se basa en fuentes diversas que realizan encuestas a expertos, ejecutivos y personas representativas de sectores implicados con el sector público. Parece claro que las mediciones del Banco Mundial o de Transparencia Internacional se ajustan bastante a la realidad si comparamos los Estados que habitualmente salen mejor parados y los que siempre quedan relegados en las últimas posiciones. En esos índices internacionales nuestro país se encuentra a bastante distancia de las sociedades más avanzadas en la materia. Debemos estimar confirmada esa valoración para España a partir de elementos objetivos como el despilfarro sostenido durante décadas, las dinámicas estructurales que se observan en los casos judicializados, la concentración de condenas en la esfera política y las manifestaciones de algunos de los protagonistas más relevantes.

Los datos referentes a sobrecostes y gastos innecesarios revisten una enorme trascendencia. No todo el despilfarro será atribuible a la corrupción. Pero debemos asignarle una buena parte, si queremos apostar por premisas para una política criminal rigurosa que incida especialmente en el ámbito de la prevención. No estamos ante un problema leve, sino de bastante entidad, como muestran esos indicadores internacionales.

Allá donde exista derroche injustificado, deberíamos desplegar una atención especial para detectar si el terreno es propicio para las prácticas fraudulentas. A la hora de valorar respuestas más efectivas contra el despilfarro, resulta primordial reforzar algo tan básico como la protección de los intereses públicos. Ha sido una constante en las décadas anteriores que la inversión estatal se haya fundamentado más en la oferta que en la demanda. A menudo han contado con más peso las peticiones empresariales que las necesidades sociales, en palabras de Joan Romero. Eso se ha

reflejado en la construcción de infraestructuras manifiestamente cuestionables. Como apunta el economista Carlos Sebastián, ha sido demasiado frecuente en el despilfarro la ausencia de una planificación racional y de un apropiado análisis coste-beneficio, «que muchas veces se explica por ser una respuesta precipitada e irresponsable a las presiones de empresas constructoras». Pueden ser bastante significativas en esa dirección las reivindicaciones de nuevas inversiones públicas por parte de SEOPAN, la patronal de empresas constructoras de obra pública, que ha llegado incluso a definir las infraestructuras que considera prioritarias en España.

En relación con la construcción de grandes infraestructuras o de inversiones millonarias de todo tipo, resultará primordial intensificar las medidas enunciadas anteriormente en el ámbito preventivo institucional, como la restricción de la discrecionalidad en la contratación, el reforzamiento de los controles internos y los instrumentos de transparencia. Además, como indica Joan Romero, se deberían desarrollar los mecanismos de evaluación económica de la inversión, tanto por el propio órgano de contratación como por un organismo externo especializado. La propia realidad del gasto inútil de carácter desorbitado debería despertar recelos, a la vista de que pocas veces se producen sobrecostes en el desembolso público que afecta a necesidades esenciales de la colectividad. La delimitación de prioridades debería ser objeto de supervisión técnica y de vigilancia social. Lo expresó acertadamente Antonio Muñoz Molina en *Todo lo que era sólido*, en referencia a los ejemplos más graves de despilfarro: «Casi cualquier gasto era factible, a condición de que se dedicara a algo superfluo: porque ni en las épocas de más abundancia ha sobrado el dinero para lo que era necesario, para la educación pública rigurosa, para la investigación científica, para la protección de la naturaleza, para dotar de sueldos dignos a los empleados públicos de los que depende la salud o la vida de los demás y los que se juegan la suya para protegerlas».

La persistencia de una cultura clientelar muy arraigada

El clientelismo implica intentar conseguir y mantener el poder a través de fidelidades que se obtienen a cambio de favores. Las contraprestaciones suelen consistir en el acceso a empleo, bienes y servicios. Las redes clientelares suelen consolidarse a través de la colonización de las Administraciones públicas por parte de grupos políticos mediante afines que sirven a sus intereses. También abundan las prácticas en las que desde el ámbito político se obtiene y retiene la lealtad de sectores de la población mediante el favoritismo de las instituciones, con asignaciones sociales preferentes. Además, las redes clientelares pueden llegar a formar alianzas en espacios económicos para facilitar que empresarios cercanos obtengan un trato privilegiado por parte de los organismos públicos, a veces incluso a niveles muy relevantes.

El clientelismo es una práctica que favorece la corrupción, al tejer estructuras que la pueden encubrir, desarrollar o reforzar. Bajo apariencias legales se suelen adoptar decisiones fraudulentas con las que se premian de manera amiguista los apoyos. En ocasiones la recta aplicación de la ley resulta incompatible con los tratos de favor inherentes a estas prácticas. Se trata de intercambios que no tienen carácter simétrico, porque quienes detentan las posiciones de poder se encuentran en una situación de clara superioridad. Como explica Javier Moreno Luzón, las clientelas son asociaciones verticales entre patronos y clientes en las que se produce un intercambio de recursos desiguales.

A diferencia del despilfarro como objeto reciente de investigación, las redes clientelares han sido más estudiadas como una constante en el pasado de nuestro país. Esa perspectiva histórica facilita la comprensión de bastantes problemas actuales. En el capítulo inicial hemos hablado de corrupción electoral y económica durante la Restauración. Aquí completaremos esa visión con referencias a sus prácticas clientelares,

porque dejaron secuelas de cierta entidad que se han mantenido hasta nuestros días, como la persistente colonización partidista de las distintas Administraciones. El caciquismo fue la forma característica de clientelismo político durante esa etapa. La Administración local ha sido históricamente la institución más vinculada con el favoritismo político. Así ocurrió también durante el turno dinástico.

Como indica Javier Moreno Luzón, controlar el ayuntamiento significaba regular por completo la vida de la comunidad durante la Restauración. Entre las atribuciones municipales más significativas se encontraba la redacción del padrón, la recaudación de impuestos, la elaboración de las listas de quintos y la designación de exentos, las funciones de policía y guardería rural, las obras locales, los órganos de beneficencia o la gestión de los bienes comunales que pudieran existir. Los caciques disponían de capacidad para que los ayuntamientos actuasen de forma discriminatoria en el ejercicio de sus competencias y para efectuar tratos de favor hacia su clientela. Como se ha señalado anteriormente, los caciques también contaban con margen de maniobra para manipular las decisiones de la Administración pública estatal a través de sus contactos con los gobernadores civiles y los dirigentes nacionales de los dos partidos turnantes. En palabras de José Álvarez Junco, el cacique era una fuente de prebendas para sus fieles, pero en ocasiones podía conseguir favores colectivos para la comunidad local con los que mostraba su faceta más amplia de benefactor. También cultivaba su reputación como prohombre o notabilidad local.

Como ha referido José Varela Ortega, los caciques exigían su parte del «botín administrativo» para así alimentar a sus clientelas. Entre las corruptelas más habituales en la Administración estatal se encontraban la concesión fraudulenta de permisos de todo tipo, la adjudicación de empleos públicos, la exención del servicio militar e incluso los tratos de favor en los pleitos judiciales. En sentido más pasivo, a menudo la Administración

cerraba los ojos cuando los protegidos por los caciques cometían ilegalidades. En contrapartida, estos últimos se obligaban a secundar los mandatos de los gobiernos, especialmente el de asegurar la victoria electoral del candidato encasillado en su distrito por el ministro de Gobernación. A veces los caciques podían rebelarse, pero no era frecuente. Su capacidad de influencia dependía de la connivencia con los aparatos estatales. Además, en un sistema institucional muy jerarquizado, el gobierno contaba con numerosos instrumentos para imponerse. Como señala Álvarez Junco, los ayuntamientos vivían de manera habitual en la ilegalidad y esa situación era tolerada benévolamente por los gobernadores civiles, que exigían a cambio la sumisión política de las autoridades municipales. Eso permitía un chantaje legalista permanente, pues al gobernador civil le bastaba con cumplir la ley si un alcalde no se comportaba como se esperaba. El equilibrio consistía en que los órganos gubernativos no usaban la fuerza para imponerse, salvo cuando resultaba necesaria, en ese contexto de pactos de entendimiento en el que se sustentó el largo periodo de la Restauración.

El sistema conducía necesariamente a la corrupción y al amiguismo. Como apunta Varela Ortega, «el abuso era la norma en el sistema caciquil», porque los notables locales necesitaban del respaldo fraudulento o de la aquiescencia pasiva de la Administración. Para que el sistema funcionara, la maquinaria estatal debía garantizar y tolerar la manipulación discriminante de la ley y la justicia a favor de los protegidos por el cacique. El propio conde de Romanones, uno de los más distinguidos protagonistas del turno dinástico, explicaba que la aplicación del «dogma de la igualdad ante la ley» hubiera impuesto la muerte del caciquismo. El reparto desigual de los favores de la Administración era una de las reglas básicas del sistema. En palabras de José Álvarez Junco, el caciquismo suponía el resultado de «la combinación de la fragmentación del poder en parcelas locales con la existencia de un Estado centralizado, aunque débil». Aunque los órganos

estatales podían actuar contra los poderes locales, contaban con pocos instrumentos directos de actuación en determinados ámbitos. Las fragilidades estatales se compensaban con las actuaciones de los caciques para vertebrar un orden que duró casi cinco décadas.

Además de las prácticas caciquiles en el ámbito local, se generaron otras redes clientelares a nivel estatal a través de la colonización de la Administración pública por parte de los partidos del turno dinástico. Un personaje muy característico de la Restauración fue el cesante. Los empleados públicos no estaban regidos por un estatuto que respetara la inamovilidad y podían ser removidos de sus puestos en cualquier momento. Esta regulación ya había suscitado todo tipo de situaciones de precariedad durante el siglo XIX. Las dinámicas clientelares del turno dinástico acentuaron que cada cambio de gobierno comportara una remoción casi general de los empleados de la Administración pública. En esos casos se los sustituía por empleados cercanos a los nuevos gobernantes por razones políticas, familiares o de amistad. Los despedidos quedaban en situación de cesantes, a la espera de mejor suerte en un futuro cambio político.

Cada crisis de gobierno traía el relevo de gran parte del personal al servicio de la Administración, «desde el ministro hasta el portero del ministerio», según contaba Alfonso XII en su correspondencia con el embajador británico, Austen H. Layard. En esas cartas se hablaba de que los empleos eran un fondo de recompensas para servicios políticos y de que la primera ocupación de los nuevos ministros era encontrar trabajo para sus fieles. Uno de los políticos que ocupó más veces el cargo de ministro durante el turno dinástico, Segismundo Moret, lo describió con toda franqueza: «Antes se esperaba la sopa boba a la puerta de los conventos, ahora se esperan los puestos a la puerta de los ministerios».

Como indica Javier Moreno Luzón, existía una concepción patrimonial de la función pública, que llevaba a una rueda de favores en el ámbito de lo que era llamado popularmente «el comedero nacional». Los burócratas eran

habitualmente reclutados y ascendidos por criterios como la amistad política, el parentesco o el paisanaje, pero no por sus méritos y capacidades. Lo mismo ocurría con los despidos, relacionados con la necesidad de dejar espacios libres para las nuevas colocaciones. Como especifica Antonio Albuera, la cesantía no solo conllevaba una pérdida de poder adquisitivo, sino también un sensible descenso de categoría social. La cesantía suponía el tránsito desde la consideración social y una cierta seguridad hacia la más negra miseria. Por eso los cesantes siempre esperaban ansiosamente que se produjera un relevo ministerial favorable para ellos.

El escritor Juan Valera retrató sutilmente en su tiempo a ese «proletariado de levita», una masa formada por decenas de miles de hombres que no rogaba por pasar de monarquía a república o viceversa, sino exclusivamente por un cambio de ministerio. Como indicaba Valera, el ser o no ser de esta masa «se cifra en esta expresión: *cuando manden los míos*». El mérito carecía de importancia para el deseado retorno a la oficina pública. Como remarca Antonio Albuera, la competición entre los empleados se establecía en función de sus influencias y no de su eficacia.

El cesante es el tema central de *Miau*, una de las mejores novelas de Benito Pérez Galdós. El personaje principal, Ramón de Villaamil, había ido encadenando nombramientos y cesantías durante su dilatada vida como empleado público, en función de los cambios de gobierno. No estaba vinculado a ninguna corriente política, pero sí a los circuitos de recomendaciones. Villaamil se queja a menudo de que su honradez no le ha servido de nada frente a las corruptelas dominantes en la Administración. Su último cese se produce muy cerca de la jubilación y le provoca enormes perjuicios profesionales y económicos, lo cual descoloca por completo al complejo personaje que traza Galdós en una situación crítica. En su deambular casi desesperado por oficinas y cafés, con peticiones a veces humillantes para recuperar su trabajo, Villaamil acaba perdiendo cualquier

ilusión en el futuro y se acaba suicidando. A través de sus personajes, Galdós habla literalmente de una sociedad corrompida por el favoritismo.

Leopoldo Alas *Clarín* también escribe en su agudo cuento «El rey Baltasar» sobre la precariedad de los empleados públicos, el riesgo de la cesantía y el aprovechamiento por parte de los políticos de estas situaciones. Nos muestra igualmente que el mérito, la laboriosidad o la honestidad no se valoran para el ejercicio de estos puestos. Lo fundamental es la afinidad con los que mandan. Es una característica muy repetida en el clientelismo y con efectos muy dañinos para el funcionamiento eficaz e imparcial de cualquier Administración pública.

La enorme trascendencia de estas prácticas, reflejadas en la mejor narrativa de la época, se debe a los duraderos efectos que han llegado hasta nuestros días a través de dinámicas clientelares muy visibles. Se trata de prácticas con hondas raíces en nuestro pasado, al haberse forjado una cultura política que nos diferencia de otros países más meritocráticos. Las situaciones de cesantía se mantuvieron hasta el Estatuto de 1918. Sin embargo, como señala Javier Moreno Luzón, los gobernantes siguieron disponiendo de un amplio margen de acción para colocar a sus seguidores mediante la contratación directa o la influencia sobre los tribunales de oposición. El clientelismo de nuestra Administración pública nos alejó de los cambios estructurales que se estaban produciendo en otros países europeos. Víctor Lapuente y Carl Dahlström han destacado que en esos otros Estados la introducción de instrumentos meritocráticos en el acceso a los puestos públicos fue decisiva para reducir la corrupción a lo largo del siglo XX.

Durante la breve etapa de la Segunda República no hubo demasiado tiempo para que los dirigentes políticos forjasen favoritismos estables. Sin embargo, como indica Antonio Robles Egea, sí se empezaron a organizar redes clientelares vinculadas al mercado de votos en un contexto de intensa

competición electoral. También hubo episodios de amiguismo vinculados a los sindicatos y al acceso al empleo rural en algunos municipios.

Con la dictadura de Franco se abrió una larga etapa que trajo novedosas redes de clientelismo político. Como explica José Álvarez Junco, las redes clientelares de la dictadura franquista presentaban una problemática distinta a la del caciquismo y a la del periodo republicano precedente. Todo se decidía en un sistema muy jerarquizado, sin pluralismo ni elecciones libres. En los términos expresados por Antonio Robles Egea, el franquismo generó un sistema de clientelismo institucional, ideológico y burocrático en un régimen de partido único. Además, las redes clientelares se fueron adaptando a una sociedad que se fue transformando durante casi cuatro décadas al ritmo de los cambios económicos. Podemos distinguir entre distintas redes: las referentes a las élites, las vinculadas a la Administración y las de carácter político.

Según Miguel Jerez Mir, la élite política del régimen fue seleccionada a través de mecanismos de cooptación por parte de quienes ya ocupaban las posiciones de poder tras el golpe de Estado y la victoria en la guerra. Como refiere Glicerio Sánchez Recio, la militancia en Falange se convirtió en un requisito prácticamente necesario para participar en política y acceder a los beneficios que proporcionaba. Los militantes consideraban que el régimen era «un portentoso ingenio, de cuyas rentas eran ellos los primeros usufructuarios». Por otro lado, como señala Jerez Mir, además del falangismo, los principales viveros de los que se abasteció el régimen para integrar las élites políticas fueron el Ejército y los grupos de obediencia o influencia eclesiástica. Como destaca este autor, en la primera mitad de la dictadura los militares colonizaron el 34,7 % de los altos cargos en la Administración estatal. Desde estos espacios de poder, los falangistas, los militares y los sectores de ascendencia religiosa fueron componiendo hacia abajo clientelas en los órganos institucionales y en el ámbito económico.

El reparto masivo de empleos públicos afianzó el apoyo social y político a favor del franquismo. La dura represión contra los vencidos dejó decenas de miles de vacantes en todo tipo de órganos de la Administración pública, que fueron adjudicados a los acólitos del régimen. Se dictaron todo tipo de previsiones legales para favorecer a los vencedores y a sus familiares. La práctica generalizada era que a las oficinas públicas no se podía acceder sin lealtad absoluta a la dictadura. En palabras de Ángel Viñas, durante el franquismo se produjo la expansión de una burocracia de bajísimo rendimiento, ínfimamente preparada, como premio a los leales. Se trataba de un funcionariado con enorme poder, al tratarse de representantes del régimen, lo cual podía llevar en bastantes ocasiones a la arbitrariedad. Como explica Viñas, el soborno y las dádivas eran el mecanismo que usaban con frecuencia los afectados para que sus asuntos avanzaran en la Administración o para que fueran resueltos de forma favorable. Los funcionarios que no participaban en las corruptelas de sus compañeros o de los gobernantes no se atrevían a denunciar esas prácticas por el temor de posibles represalias. Esta situación contrastaba con los avances durante esas décadas en las democracias europeas, que les permitieron profundizar en la imparcialidad, la profesionalidad y el acceso por méritos objetivos a las Administraciones públicas.

Las redes clientelares del franquismo alcanzaban a los beneficiarios de las actuaciones de la Administración a través de las concesiones de servicios, la adjudicación de contratos públicos o los permisos para poder desarrollar actividades empresariales. Como se ha indicado, el clientelismo económico tuvo elevadas proporciones en el ámbito de la gran empresa, ya que se materializó un continuo intercambio de papeles entre políticos y empresarios.

Tras la muerte de Franco, las redes clientelares de la democracia pasaron a ser con absoluta naturalidad las de los principales partidos políticos. Si antes resultaba habitual que el Movimiento Nacional y otros órganos de la

dictadura abrieran las puertas de la Administración a los suyos, en esos primeros años de democracia el salvoconducto consistía en bastantes casos en el carné del partido político correspondiente. El sector público siguió albergando un intenso clientelismo vinculado a la distribución de los recursos estatales. Como refiere Antonio Muñoz Molina, en vez de modernizarse la antigua burocracia, «la sumergieron en una inundación de nuevos puestos clientelares, de comisarios políticos descarados o encubiertos, dependientes siempre del favor del que los nombraba, leales hasta la sumisión, volcados en el servicio al partido o al líder del que dependía su sueldo y no a la ciudadanía que lo costeaba con sus impuestos».

En el ámbito de la política social también se establecieron visibles hábitos clientelares. Como señala Antonio Robles Egea, esta distribución de recursos públicos fue muy marcada en determinadas zonas rurales durante los primeros años de democracia en lugares de paro endémico, sin que la ideología interviniera apenas. Según Robles Egea, en estos casos la complicidad de los clientes a menudo se produjo de forma espontánea en situaciones de necesidad social ante la ineficacia distributiva estatal. Andalucía fue uno de los territorios principales en estas prácticas, a través de las peonadas de los planes de empleo rural, de las subvenciones y de casos como el de los ERE, como hemos visto en diversas sentencias. También Extremadura y Galicia fueron escenarios principales de este renovado caciquismo.

Las dinámicas clientelares no solo tuvieron una presencia sustancial en algunas regiones y municipios para amarrar lo que se denominó el «voto cautivo». También aportaron notable incidencia en la vida interna de los principales partidos al ayudar en ocasiones a los dirigentes políticos a mantener el poder gracias a la forma de premiar a los fieles con cargos en la Administración pública o con otro tipo de favores. En un sentido similar, el clientelismo de partido permitió incrementar la afiliación y reforzar a las

direcciones de las formaciones políticas o incluso a corrientes internas que asentaron su implantación con nuevos afiliados. Con el dinero de la corrupción también se pagaron en bastantes casos las nóminas de empleados de partido que integraban redes clientelares internas para respaldar a los dirigentes.

La pervivencia de estas prácticas supone una palmaria debilidad institucional. El amiguismo de la democracia no surgió de la nada: empezó a desarrollarse en unos órganos institucionales familiarizados con las redes clientelares del franquismo. El nuevo sistema democrático no canceló las costumbres anteriores, sino que en bastantes casos se produjo un reajuste para proseguir con rutinas similares. Recordemos que, durante la Transición, los burócratas de la Administración pública transitaron directamente de la dictadura a la democracia, por lo que hubo continuidad en determinadas perspectivas. Incluso se integró en el sector público, sin objeción alguna, a las decenas de miles de empleados del Movimiento Nacional y de los sindicatos verticales del franquismo. Ese sustrato funcionarial debió influir necesariamente en la conservación de las tradiciones clientelares de sumisión al poder o de amiguismo en el funcionamiento administrativo. El nuevo sistema democrático se adaptó al funcionamiento interno de la Administración con dos tipos de prácticas clientelares, relacionadas con la cobertura de puestos discrecionales y con las más diversas fórmulas de asignación partidista de empleados públicos fijos en determinadas instituciones.

Nuestra legislación posibilitó que cuando un partido accedía al poder pudiera nombrar infinidad de cargos en la Administración pública. José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro señalan que actualmente los puestos de designación libre en los órganos institucionales del conjunto del país se sitúan entre 80.000 y 100.000 cargos. Todos ellos dependen de las decisiones de los partidos. En cada renovación del gobierno se nombran unos 250 cargos de secretarios de Estado y directores generales, junto a

centenares de cargos discrecionales. En el ámbito autonómico serían unos 1.350 cargos. Debemos añadir los puestos directivos de casi 8.000 entes públicos y las decenas de miles de asesores en el gobierno central, ejecutivos autonómicos, diputaciones y ayuntamientos. En palabras de José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, estas cifras son una muestra «de la enorme cantidad de capital humano que consume la política española y de los recursos económicos y administrativos que se le destinan».

Como refiere Rafael Jiménez Asensio, ninguna democracia occidental europea ofrece semejante número de asientos de nombramiento político o de discrecionalidad gubernamental en sus respectivos presupuestos públicos. No se alcanza porcentualmente el nivel de los vaivenes de las cesantías del siglo XIX. Sin embargo, sí que se mantienen unos movimientos pendulares que afectan en España a muchísimas personas cuando se altera el signo político de una institución, con todos los problemas que estas situaciones provocan de parcialidad y falta de méritos objetivados. En palabras de Jiménez Asensio, los partidos han conseguido adosarse a las instituciones: la cobertura de altos cargos sigue siendo pasto de las clientelas políticas, casi sin excepción, porque «los directivos públicos en España, a diferencia del resto de las democracias avanzadas, son de quita y pon».

Como ha argumentado la Fundación Hay Derecho, en relación con los nombramientos políticos en el sector público estatal, la eliminación de contrapoderes lleva a un sistema clientelar que «fomenta un entorno mucho más proclive a la corrupción». Esta fundación ha destacado que el clientelismo está muy arraigado en la cultura política española y resulta muy difícil de combatir. A menudo ni los propios ciudadanos son conscientes de esta anomalía. Las prácticas clientelares suelen generar problemas de falta de competencia profesional. Por otro lado, las normas vigentes también permitieron a los partidos nombrar a multitud de dirigentes políticos en los órganos rectores de las cajas de ahorro, sin rodaje

previo en la gestión del sector bancario y sin capacidad profesional para dichas funciones. El hundimiento de estas entidades se debió en parte a la deficiente gestión y a que los dirigentes de estas redes clientelares acabaron arrastrando a las entidades a proteger intereses políticos con escaso fundamento empresarial y riesgos muy elevados.

Otro de los efectos del clientelismo en nuestro país es la inflación burocrática en determinados sectores. Se trata de una acumulación innecesaria de trabajadores públicos en ámbitos en los que la contratación de afines resulta más sencilla, mientras se desatienden espacios públicos infradotados que dejan sin atender necesidades sociales apremiantes. Algunas dinámicas similares también han comportado usos abusivos en la contratación temporal de empleados públicos, al ser una forma más practicable de promover clientelas cautivas. Resulta chocante que se produzcan estas situaciones en uno de los países con porcentajes más bajos de empleados públicos de la Unión Europea.

Por otro lado, las redes empresariales cercanas al poder son determinantes para conformar el capitalismo clientelar, también denominado *capitalismo de amiguetes*. En este caso las relaciones son más de tipo horizontal, en contraste con la orientación vertical de las otras formas de clientelismo. Se basan en el trato de favor estable en las adjudicaciones de concesiones o contratos públicos, a menudo con contraprestaciones en forma de pagos de gastos electorales o de funcionamiento de los partidos. Las redes empresariales horizontales con conexiones políticas pueden consolidarse a veces en niveles elevados a través de fenómenos como las puertas giratorias, que analizaremos a continuación. Como advierte Manuel Villoria, estas prácticas clientelares a favor de los privilegiados despliegan efectos de desigualdad creciente entre las élites y el resto de la sociedad, a partir de la extracción de rentas que provocan. Mientras que el clientelismo laboral facilita la parcialidad en la actuación administrativa, el capitalismo clientelar puede constituir la

avanzadilla de la corrupción en las adjudicaciones. El trato de favor ya representa una complicidad que posibilita abiertamente los arreglos económicos entre políticos y empresarios. Estas prácticas muestran la necesidad de medidas enérgicas de prevención en la contratación pública.

Nos encontramos en todos los casos ante prácticas que inciden muy negativamente en nuestra calidad institucional. Antonio Robles Egea ha remarcado que el clientelismo es una disfunción de la democracia, ya que la ataca en su propia esencia, al afectar a la igualdad de oportunidades y de derechos. En el ámbito de la Administración pública impide o dificulta la existencia de controles internos a las prácticas fraudulentas. Resulta imposible que los clientes se dediquen a controlar o vigilar a sus patronos, porque son ellos quienes los han contratado. Como han argumentado Víctor Lapuente y Carl Dahlström, la meritocracia también resulta fundamental para evitar el despilfarro y las formas de corrupción vinculadas a él. El gasto derrochador es menos probable cuando los burócratas «tienen libertad para decirle la verdad al poder», según señalan estos autores a partir del análisis de datos empíricos.

La falta de controles internos siempre representa una pasarela potencial hacia la corrupción. Sin embargo, han sido constantes las resistencias en el ámbito político ante las solicitudes de racionalizar estas situaciones. Como explica Rafael Jiménez Asensio, las transformaciones estructurales positivas supondrían un menor espacio para adjudicar multitud de puestos públicos para unos partidos que «viven en situación de estrecha dependencia existencial del sistema institucional». Las amplias bolsas de reparto suponen un estímulo de distribución de poder muy apetecible para quienes gobiernan y también para quienes se encuentran en la sala de espera. En este campo las reformas profundas para suprimir las redes clientelares son absolutamente necesarias, en la línea de lo indicado en el ámbito de las medidas preventivas.

La confusión de intereses públicos y privados de las puertas giratorias

Las puertas giratorias son un mecanismo que favorece la injerencia de los intereses privados en el espacio público. Además, potencian la existencia de complicidades en el ámbito político-empresarial que pueden propiciar situaciones de corrupción. Si los intereses generales están mediatizados por las influencias económicas, difícilmente las instituciones pueden actuar en defensa del bien común. Las puertas giratorias se producen cuando un cargo político que ocupa un espacio relevante de decisión pasa después a desempeñar un puesto directivo en una gran empresa con intereses directos en las resoluciones de la Administración pública correspondiente. El ascendiente del antiguo cargo público sobre los gobernantes permite a la empresa que le paga disfrutar de tratos favorables por parte de las instituciones.

No olvidemos que las retribuciones que abonan estas grandes corporaciones pueden ser astronómicas, pues multiplican por cifras muy elevadas las que percibían los políticos. Así logran captar con cierta facilidad a antiguos ministros y a otros altos cargos de la Administración. Los sueldos medios de los miembros de los consejos de administración de las empresas del IBEX se situaron en 2021 sobre los 700.000 euros anuales. Sin embargo, como puntualiza Luis Miguel Montero, «nadie paga a cambio de nada y las grandes empresas menos». En las puertas giratorias suelen abonar estas retribuciones a personas con falta de experiencia previa en el sector y sin ninguna trayectoria empresarial. En todo caso, si satisfacen esas retribuciones, parece claro que les resulta muy rentable el fichaje político, a pesar de su escaso currículum en el sector.

Al mismo tiempo, si estas adquisiciones son provechosas y las influencias del antiguo político se hacen efectivas, debemos llegar a la conclusión de que en esos casos las instituciones no están defendiendo el interés general, sino protegiendo los dividendos del sector privado. Las

puertas giratorias presentan dos problemas muy concretos, relacionados con esos conflictos de intereses. En primer lugar, se plantea la duda razonable de si el antiguo gobernante, durante su desempeño institucional, actuó de manera favorable a la empresa que le fichó después, al poco de abandonar el cargo. En segundo lugar, se genera la pregunta pertinente de si el político fichado se lleva consigo un tesoro tan valioso como la información privilegiada y luego trabaja para que la Administración pública no se comporte con criterios de interés general.

Como ha referido Andrés Betancor, la puerta giratoria es una conducta próxima a la corrupción institucional y una vía para que se puedan producir tratos de favor. Este catedrático de Derecho Administrativo señala que en estos casos se produce una contaminación de intereses que hace que la gestión pública se ponga al servicio del interés privado. En palabras de este experto en la materia, «las funciones y poderes en manos del gestor público son una mercancía por la que percibirá una retribución al ir al sector privado al que será llamado». Las puertas giratorias suponen un mecanismo específico de obtención de rentas, pero no de una manera grosera como es recibir una dádiva: el premio es ser contratado por parte del sector privado.

Betancor ha explicado los peligros de que se establezcan cauces privilegiados de comunicación con las Administraciones. Quien ha sido alto cargo mantiene después «vías de relación que le permiten disfrutar de ciertas complicidades ajenas a los demás ciudadanos». El autor también ha destacado que uno de los rostros del problema es el de la expectativa. Se hacen méritos en el sector público y se espera obtener la recompensa en el privado. El riesgo se encuentra en que «esos méritos se fabriquen sobre la base de *entregar* la gestión pública a los intereses privados para que los méritos se redupliquen». En sentido similar, el informe sobre la materia de la Fundación Hay Derecho expone que las puertas giratorias pueden dar lugar fácilmente a situaciones de conflicto de interés o promover el tráfico

de influencias, ante la posibilidad de que el cargo público anteponga su interés particular o su beneficio personal al interés general.

Estos conflictos vienen de muy atrás. En el siglo XIX no quedaron claros los contornos entre política y empresa: la puerta giratoria fue utilizada en el periodo de la Restauración de forma continuada por los conservadores y por los liberales. Durante la Segunda República se reguló por primera vez un sistema de incompatibilidades, pero el golpe de Estado de 1936 impidió profundizar en esta cuestión. Como se ha explicado, durante el franquismo la fusión entre política y gran empresa fue casi completa y esta mezcolanza se convirtió en una de las características del régimen anterior.

Al llegar la Transición no se cortó con esta situación. El periodo transicional no abordó en profundidad la supresión institucional de favoritismos, abusos de poder y prácticas vinculadas a la corrupción. De hecho, como hemos indicado a partir de la investigación de Lluc Salellas, la mitad de los últimos cincuenta ministros de la dictadura continuaron en puestos políticos en la democracia, pero cerca de la otra mitad pasaron a ocupar cargos directivos en las principales empresas del país. Sin duda, siguieron ejerciendo una considerable influencia en la vida económica. Los ex ministros de Franco se incorporaron a los órganos directivos de bancos, compañías eléctricas, empresas constructoras y todo tipo de sociedades con intereses en materias reguladas por el gobierno o con elevada capacidad para adjudicarse contrataciones públicas. Entre los ex ministros de Franco que pasaron en democracia a desempeñar cargos de gran relevancia en la vida económica se encuentran algunos políticos que ya han aparecido en estas páginas por su decisivo papel en la última etapa de la dictadura, como los tecnócratas López-Bravo o López de Letona.

Gregorio López-Bravo fue uno de los principales hombres fuertes de la etapa final del franquismo como ministro de Industria y de Asuntos Exteriores; tras la muerte del dictador, fue miembro de los consejos de administración de Banesto, Acerinox, Petroliber, Unión Explosivos Río

Tinto y Motor Ibérica. Por otro lado, José María López de Letona también fue ministro de Industria con Franco. En 1976 fue nombrado gobernador del Banco de España y, posteriormente, designado presidente del Banco de Madrid y entró en los consejos de administración de Banesto, de las constructoras Ferrovial y Dragados, de Iberia y de la compañía aseguradora La Unión y el Fénix.

Licinio de la Fuente fue vicepresidente del gobierno y ministro de Trabajo durante la dictadura; después pasó a formar parte del consejo de administración de la constructora Dragados, de la compañía aseguradora Ibermutua, del Banco Internacional de Comercio, del Banco Central Hispano Hipotecario (que después se integró en el Banco Santander) y del Banco Gallego (que pasó al Banco Sabadell). Antonio María de Oriol y Urquijo fue ministro de Justicia; con posterioridad ocupó el cargo de vicepresidente de Vidrieras de Llodio y formó parte de los consejos de administración de Fenosa (después integrada en Gas Natural y actualmente Naturgy) y de Electra de Viesgo (empresa que posteriormente formó parte de E.ON). Antonio Barrera de Irimo fue ministro de Hacienda y después vicepresidente de la eléctrica Unión Fenosa y miembro del consejo de administración de Telefónica, del Banco Central Hipotecario y de Hispamer. Asimismo, Alfredo Sánchez Bella fue ministro de Información y Turismo; posteriormente se convirtió en presidente del Banco Hipotecario de España y también de la empresa Grand Tibidabo.

Entre los restantes ex ministros del franquismo que pasaron a ocupar cargos directivos relevantes en grandes empresas se puede destacar a los siguientes: Rafael Cabello de Alba y Gracia, ministro de Hacienda y vicepresidente del gobierno, que posteriormente pasó a ser consejero delegado de Cementos Portland, miembro del consejo de administración de la compañía aseguradora AXA y presidente de la mercantil farmacéutica Sorin Biomédica España; Tomás Allende y García-Baxter, ministro de Agricultura, que después fue nombrado presidente de Telefónica; José

García Hernández, ministro de Gobernación y vicepresidente del gobierno, pasó a ser miembro del consejo de administración del Banco Exterior de España y después estuvo vinculado a la empresa Naviera de Canarias; José María Gamazo y Manglano, ministro de Presidencia, se convirtió en presidente de Minas de Almadén y Arrayanes; José María Sánchez-Ventura, ministro de Información y Turismo y después de Justicia, accedió al cargo de defensor del cliente de BBV; Tomás Garicano fue ministro de Gobernación y después vicepresidente de Sarriopapel; José Luis Cerón, ministro de Comercio y después presidente de Autopistas Mare Nostrum (Aumar); Alejandro Fernández Sordo, ministro de Relaciones Sindicales y después presidente del Banco de Crédito Local y consejero delegado de la constructora Huarte (que pasó a formar parte de OHL).

Se trataba de ministros que, antes de incorporarse al gobierno, ya habían asumido bastantes puestos destacados durante el franquismo. Formaban parte de la cultura política de los negocios del régimen anterior, con todos los riesgos de continuación de prácticas clientelares y favoritistas. Resulta significativo que las grandes empresas españolas los recibieran con los brazos abiertos. Sin duda, la esfera económica no apreciaba que su pasado en la dictadura fuese un estigma censurable, sino más bien un mérito valioso. Como ha mostrado Lluc Salellas al relatar sus trayectorias, de esos caminos biográficos se desprende más bien que los dirigentes empresariales consideraban que los ex ministros podían mantener su influencia en la vida política de la nueva democracia en defensa de esos intereses privados.

Las contrataciones de ex ministros de la dictadura no eran meros aterrizajes provisionales, sino una normalización de las prácticas sobre puertas giratorias del régimen anterior. Como muestran los datos de Rubén Juste, cuando en 1992 arrancó el índice bursátil IBEX, había 35 antiguos altos cargos del franquismo en los consejos de administración de las veintidós empresas más destacadas del país. Habían transcurrido ya diecisiete años desde la muerte del Caudillo, pero el mundo económico

continuaba acogiendo con toda normalidad a los gobernantes de la dictadura, como seguiría ocurriendo.

Tal como se ha indicado, durante la Transición no hubo un análisis en profundidad sobre las injerencias de los intereses privados en las instituciones públicas, ni tampoco sobre la corrupción existente. Por ello, las dinámicas de las puertas giratorias continuaron exactamente igual y se mantuvo esa contaminación de intereses. La mitad de los ministros de los gobiernos de la Transición también dieron el salto a cargos directivos en las grandes empresas durante los primeros años de democracia. Al observar las trayectorias de algunos de ellos, se puede constatar su proximidad a sectores empresariales con acusadas conexiones con las decisiones del poder político.

El caso más conocido es el de Rodolfo Martín Villa, que ya había ejercido numerosos cargos públicos durante la dictadura. Tras la muerte de Franco fue designado ministro de Relaciones Sindicales en el gobierno de Arias Navarro y Adolfo Suárez lo nombró ministro del Interior y después de Administración Territorial. Posteriormente fue vicepresidente del gobierno con Leopoldo Calvo-Sotelo. En su trayectoria empresarial subsiguiente ha sido presidente de Endesa, presidente de Sogecable, presidente de Cellophane Española, vicepresidente de Aguas de Barcelona, vicepresidente del Grupo Enersis, vicepresidente de Initec, miembro del consejo de control de Caja Madrid y consejero de Sareb, Técnicas Reunidas, Corporación Inversora del Mediterráneo, Globalvida de Seguros y El Fénix Mutuo, entre otras muchas empresas.

Otro peso pesado de los gobiernos de la Transición fue Rafael Arias-Salgado, ministro de Presidencia y de Relaciones con las Cortes con Suárez y, posteriormente, ministro de Administración Territorial con Calvo-Sotelo. Años más tarde se convirtió en ministro de Fomento con José María Aznar. En el ámbito empresarial ha sido presidente de Prosegur, Carrefour España, Sagital y Duty Free (antigua Aldeasa, privatizada por el gobierno de

Aznar). También ha sido consejero de Edesur y vicepresidente de ANGED, la asociación-*lobby* de los grandes centros comerciales.

Fernando Abril Martorell fue ministro de Agricultura, de Comercio y de Economía con Adolfo Suárez, así como vicepresidente del gobierno; con posterioridad fue presidente de la Unión Naval de Levante, presidente de Aguas de Valencia, vicepresidente del Banco Central y consejero de Cepsa y Ertoil. Matías Rodríguez Inciarte fue ministro de Presidencia con Calvo-Sotelo y después fue consejero y vicepresidente del Banco Santander, además de consejero de Sanitas, El Corte Inglés, Fiponsa y Bupa, entre otros muchos cargos. José Lladó contaba con trayectoria empresarial previa como fundador y presidente de Técnicas Reunidas cuando fue nombrado ministro de Transporte y Comunicaciones por Adolfo Suárez; después fue consejero del BBV, de Acerinox y de Sevillana de Electricidad. Asimismo, Jesús Sancho Rof fue ministro de Obras Públicas y de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social; más tarde presidió Aerco, la patronal de las empresas constructoras de obra pública.

Una figura que sigue siendo bastante conocida es la de Juan Miguel Villar Mir. Fue ministro de Hacienda y vicepresidente del gobierno con Arias Navarro. Contaba con una trayectoria previa en el mundo de los negocios que continuó tras su etapa política, con la adquisición de empresas o la participación en sociedades como la constructora OHL, la inmobiliaria Espacio, la concesionaria de autopistas Abertis, la siderometalúrgica Ferroatlántica, la energética Céntrica Energía o la empresa de fertilizantes Fertiberia, entre otras muchas entidades. Debe añadirse su paso por el consejo de administración del Banco Santander. Villar Mir ha sido citado como investigado en varias causas judiciales sobre presunta corrupción en el ámbito de la construcción de obra pública por parte de su empresa OHL.

Resulta significativo el caso de la petrolera Repsol, porque cuatro ministros de la Transición pasaron después a su consejo de administración o se convirtieron en directivos de la empresa. Fueron los siguientes:

Marcelino Oreja Aguirre, ministro de Exteriores; Juan Antonio García Díaz, vicepresidente y titular de Economía; Juan Antonio Ortega, ministro de Educación, y el ministro de Industria, Ignacio Bayón.

Además del paso por la citada empresa petrolera, Marcelino Oreja Aguirre ha sido presidente de Fomento de Construcciones y Contratas, vicepresidente de la Fundación BBV y consejero de Acerinox y del banco Barclays. José Antonio Ortega también asesoró a Gas Natural, Campsa y CLH, y fue nombrado defensor del cliente del BBVA. Por otro lado, además de consejero de Repsol, Ignacio Bayón ha sido presidente de RENFE, Grucicsa, Osma y Realia y consejero de Naturhouse, Nestlé, Canal Plus, Telefónica y Fomento de Construcciones y Contratas.

Además, el último presidente del gobierno durante la Transición, Leopoldo Calvo-Sotelo, pasó después a los consejos de administración del Banco Hispano Americano (integrado finalmente en el Banco Santander), de la constructora Dragados y de la eléctrica Unión Fenosa.

El uso de las puertas giratorias por parte de los ministros del periodo transicional ya anticipaba la línea que se iba a seguir en la nueva etapa democrática, salvo que se hubiera cortado de manera drástica con estas prácticas en años posteriores. No se suprimieron estas rutinas y las regulaciones jurídicas sobre la materia fueron muy tardías e insuficientes. Esto ha permitido que el 40 % de los ministros de la democracia hayan seguido cruzando las puertas giratorias. El tránsito desde el gobierno hasta los consejos de administración de las principales empresas del país ha sido una constante en las últimas décadas. Esta praxis condujo a que los espacios económicos de mayor relieve abrieran el acceso a nuevos protagonistas. A los ceremoniosos nombres y apellidos que se habían ido reiterando en los consejos de administración durante el franquismo ahora se les unían destacados dirigentes de los nuevos partidos democráticos, que en algunos casos urdieron poderosos radios de influencia que iban más allá de la política.

Estas dinámicas han estado muy presentes en los sectores regulados, en los que las decisiones gubernamentales afectan decisivamente a determinadas actividades económicas. Por ello, se ha aludido a la captura empresarial del regulador o de otros espacios de decisión. Un ámbito muy significativo es el del sector eléctrico, con una situación en la práctica de oligopolio, en el que la regulación pública es determinante. El precio de la electricidad en España es bastante más elevado que la media europea y eso ha centrado todas las miradas en la abundante presencia de ex políticos en los consejos de administración de las compañías eléctricas. Las críticas han sido persistentes hacia las puertas giratorias en este sector estratégico, que afecta a un bien de primera necesidad, ante la favorable regulación del mercado eléctrico para estas empresas, pues sus ganancias dependen en gran parte de las decisiones políticas.

En el mismo sentido se han dictado numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que han evidenciado una regulación pública muy favorable y desequilibrada a favor de los bancos españoles en detrimento de los consumidores. Con reiteración y a veces con contundencia, la justicia europea ha cuestionado la existencia de leyes procesales que consagraban privilegios para las entidades financieras, así como la concurrencia de multitud de cláusulas abusivas en los contratos, sin actuaciones de inspección por parte de las autoridades españolas. Todo ello también ha llevado a examinar las razones de un trato tan preferente. Nuevamente se ha objetado con razón el fenómeno de las puertas giratorias de políticos hacia el sector bancario.

A menudo en estos ámbitos nos encontramos con abultados beneficios económicos, no justificados por los costes empresariales, que configuran espacios de captura de rentas. Por otro lado, hay escenarios similares en otros sectores, como la construcción de obra pública, en los que una contratación estatal muy concentrada en pocos adjudicatarios afecta de manera muy directa a esos intereses empresariales, como hemos mostrado

anteriormente. También suele haber ahí intensas carreras político-empresariales. Por otro lado, además de los posibles beneficios sobre la regulación o en materia de contrataciones, la presencia de políticos en los consejos de administración también brinda elementos de protección a las grandes empresas frente a la acción estatal. Como explica Rubén Juste, les permite poder ejercer presiones para defenderse de riesgos como posibles subidas de impuestos, tentativas de nacionalización o aplicación de sanciones.

A pesar de la amplitud de este fenómeno, lo cierto es que existen pocos estudios sobre el mismo. Por ello, resulta muy valioso el análisis realizado por Luis Miguel Montero en su obra *El club de las puertas giratorias*. Seguiremos en gran parte su amplia recopilación al mostrar algunos de los recorridos político-empresariales más sobresalientes durante la democracia. La copiosa acumulación de casos nos demuestra que las pasarelas profesionales están instaladas estructuralmente.

Las contrataciones más llamativas son las que afectan a dos ex presidentes del gobierno, con fichajes por compañías del sector de la energía que les permitieron cobrar elevadísimas retribuciones, muy superiores a las que percibían en su etapa como políticos. Felipe González se incorporó como consejero a Gas Natural Fenosa (actualmente Naturgy). Por otro lado, José María Aznar entró en Endesa como asesor, por lo que fue contratado y beneficiado por la empresa que él mismo privatizó. Tanto González como Aznar compatibilizaron esas retribuciones con la asignación pública que percibían como ex presidentes del gobierno.

Además, José María Aznar ha sido consejero de News Corporation, propiedad del magnate norteamericano de los medios de comunicación Rupert Murdoch, para aprovechar las buenas conexiones que entonces mantenía con la Casa Blanca de George Bush Jr. También fue asesor del fondo de inversiones Centaurus Capital, así como de las empresas Doheny

Global Group y Barrik Hold. Después pasó a los consejos de administración de Gesnova, Poniente Capital, Mediatech Solutions y Haya Real Estate.

Estos trayectos de la política a la gran empresa los recorrieron ministros de gobiernos sucesivos, sin apenas diferencias de color político. Algunos de los casos más significativos ya empezaron con el paso por los gobiernos de Felipe González. Miguel Boyer fue el primer ministro de Economía y Hacienda de González. Después fue presidente del Banco Exterior de España, presidente de Cartera Central, presidente de Compañía Logística de Hidrocarburos, vicepresidente de Fomento de Construcciones y Contratas y consejero de Cristalería Española y de la inmobiliaria Reyal Urbis.

Carlos Solchaga fue ministro de Industria y después sustituyó a Boyer como ministro de Economía y Hacienda. A continuación pasó a formar parte de los consejos de administración de empresas como Pharma Mar, Duro Felguera y CIE Automotive.

Narcís Serra fue ministro de Defensa con Felipe González y también vicepresidente del gobierno. Posteriormente se convirtió en presidente de Caixa Catalunya (que pasó a ser Catalunya Banc y al final fue adquirido por el BBVA). Serra fue acusado por la Fiscalía por delitos de administración desleal y apropiación indebida por un aumento de sueldo de los directivos de la entidad que oscilaba entre un 30 y un 50 %, cuando la mercantil se encontraba en situación muy crítica; el tribunal expresó en la sentencia que no era su función realizar una valoración moral de su conducta y que los hechos no eran constitutivos de infracción penal. Narcís Serra también pasó por Telefónica Internacional, Gas Natural, Applus, Volja Plus y Unión Fenosa.

Pedro Solbes fue ministro de Agricultura y de Economía con Felipe González. Después fue vicepresidente del gobierno y también ministro de Economía con José Luis Rodríguez Zapatero. Posteriormente se incorporó al consejo de administración de la compañía eléctrica Enel cuando era propietaria de Endesa. Como explica Luis Miguel Montero, la compañía

italiana Enel fue beneficiada por Solbes cuando era ministro para que pudiera adquirir Endesa, con lo que la apariencia de «favor por favor» estaba servida. Pedro Solbes también ha sido consejero de la entidad bancaria Barclays y miembro del consejo asesor de Caixabank.

Josep Borrell fue ministro de Obras Públicas y después ocupó el cargo de consejero de la empresa constructora Abengoa; fue un intervalo tras el cual continuó su carrera política. El ministro de Industria Joan Majó pasó después a formar parte del consejo asesor de Endesa. El también ministro de Industria Luis Carlos Croissier se incorporó, tras dejar ese cargo, a los consejos de administración de Jazztel, Tesla y Repsol.

Julián García Vargas fue ministro de Sanidad y después de Defensa con Felipe González. Posteriormente fue consejero de Técnicas y Proyectos (TYPSA), miembro del consejo asesor de Indra, presidente de la Asociación de Empresas Contratistas con las Administraciones Públicas (Aesmide), una entidad con evidentes intereses en las decisiones de las instituciones. También fue contratado por Tedae, asociación que agrupa a ochenta y cinco empresas españolas del sector armamentístico.

Las puertas giratorias continuaron con la llegada de José María Aznar al gobierno en 1996. Josep Piqué fue ministro de Industria y Energía, de Exteriores y de Ciencia y Tecnología en los gobiernos de Aznar. Pasó después a ser directivo de Airbus, de OHL, de Vueling y de Constructora San José, entre otras empresas. Además, también ha sido asesor de Abertis, ING España y Seat.

Isabel Tocino fue ministra de Medio Ambiente con Aznar; tras dejar el cargo, fue nombrada consejera del Banco Santander, de Enagás, de Siebel System, de Naturhouse y de Ence, así como presidenta del Banco Pastor. Abel Matutes fue ministro de Exteriores; después se convirtió en miembro del consejo de administración del Banco Santander y también ha sido consejero de Transmediterránea, Balearia y Air Europa. Ana Palacio también fue ministra de Asuntos Exteriores con Aznar; posteriormente

ocupó cargos en los consejos de Enagás, de Energía, Pharma Mar, Investcorp, Ecoener y AEE Power.

Eduardo Serra es un caso único de diversidad ministerial en nuestra historia, al haber ejercido altos cargos de responsabilidad en los gobiernos de UCD, del PSOE y del PP. Fue jefe del gabinete del ministro de Industria durante el gobierno de Adolfo Suárez y subsecretario de Defensa con el presidente Leopoldo Calvo-Sotelo. Posteriormente fue designado secretario de Estado de Defensa por Felipe González y después Aznar lo nombró ministro de Defensa. De Eduardo Serra se ha subrayado siempre su labor en ámbitos muy sensibles, ligados a la industria militar y a los rincones más opacos de la seguridad nacional. Andrés Villena refiere que Serra llevó a cabo actividades muy importantes de intermediación con las empresas de armamento de diversos países, sobre todo con las norteamericanas. El escritor Manuel Vázquez Montalbán le apodó «el señor Lobo de la democracia»; el creador del detective Carvalho aseguraba que Serra no ocultaba secretos de Estado, sino que él mismo era «el secreto de Estado».

Eduardo Serra ha unido a su versátil trayectoria política una agitada carrera empresarial, también muy diversificada. Ha ocupado altos cargos en la filial española de Deutsche Bank, Alcatel, Peugeot Talbot España, Vodafone, Uralita, Everis, Ecoener y Acciona, entre otras sociedades. También fue nombrado presidente de DigitalES, la asociación empresarial de las grandes compañías del sector de la telecomunicación.

Rodrigo Rato emprendió una exitosa carrera empresarial tras abandonar la política hasta que acabó en prisión. Todavía tiene pendientes varias causas judiciales. Rato fue vicepresidente y ministro de Economía y Hacienda con Aznar. Después se convirtió en presidente de Bankia y en asesor del Banco Santander, de Servihabitat y de Telefónica (compañía privatizada durante su mandato).

Eduardo Zaplana fue ministro de Trabajo y presidente de la Generalitat Valenciana. Fue contratado por Telefónica, sin ninguna experiencia previa

en el sector de las telecomunicaciones, lo cual suele ser habitual en el fichaje de políticos. También entró en el consejo de la Compañía de Distribución Integral Logista Holdings, mercantil sucesora de Altadis, distribuidora de tabaco.

Ángel Acebes fue ministro del Interior, de Justicia y de Administraciones Públicas en los gobiernos de José María Aznar. Después fue nombrado consejero de Iberdrola, también sin ninguna actividad previa en el mercado de la energía. Según Luis Miguel Montero, durante los dos primeros años del gobierno de Rajoy, con Acebes como consejero, Iberdrola obtuvo el 38 % de todos los contratos públicos licitados para el suministro de energía en ministerios y otros organismos públicos.

Pío Cabanillas fue ministro portavoz de José María Aznar; posteriormente fue director general de comunicación de Endesa, director general de imagen corporativa de Acciona y consejero de la empresa de juegos de azar Codere. José María Michavila fue ministro de Justicia con Aznar y después ha sido consejero de JP Morgan. Juan Carlos Aparicio, ministro de Trabajo con Aznar, pasó después a ser consejero de Indra, Iberia y del Banco Exterior de España.

Tras la victoria de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 se abordó un amplio debate sobre las puertas giratorias. Empezaron a cuestionarse en la sociedad los conflictos de intereses y sus efectos nocivos sobre las instituciones públicas. No obstante, volvieron a repetirse algunos fichajes muy sonados de sus ministros.

Elena Salgado había ocupado el cargo de directora general y otros puestos equivalentes en distintos ministerios de los gobiernos de Felipe González. Después pasó a ser presidenta de Telegate España y ocupó cargos de responsabilidad en Telefónica, Hispasat, Continuity Capital, Arthur Andersen, Lenci Consulting, Vallehermoso Telecom y Abertis Telecom. Durante la presidencia de Rodríguez Zapatero, Elena Salgado fue vicepresidenta del gobierno y también ministra de Sanidad, de

Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Tres meses después de dejar el cargo fue contratada por Chilectra, una empresa filial de la eléctrica Endesa con domicilio en Chile. Se sorteó el plazo mínimo de dos años al tratarse de una filial domiciliada en un país extranjero. También ha sido presidenta de Motion Rail, una filial de Talgo, y ha estado en el consejo de Doppel Farmaceutici, de Saba Infraestructuras, de la concesionaria de autopistas Abertis y de la empresa de inversiones Trilantic Capital Partners.

Trinidad Jiménez fue ministra de Sanidad y de Asuntos Exteriores con Rodríguez Zapatero y después ha sido contratada por Telefónica. Cristina Garmendia fue ministra de Ciencia y Tecnología, aunque llegó a este cargo con una trayectoria empresarial previa; después pasó a ser consejera de Gas Natural Fenosa, Banca March, Caixabank, Everis y Logista. José Blanco fue ministro de Fomento y después se convirtió en consejero de Enagás. También se ha incorporado al consejo de administración de esta última empresa José Montilla, ex ministro de Industria, Turismo y Comercio y ex *president* de la Generalitat catalana.

Mariano Rajoy ganó las elecciones de 2011 y presidió diversos gobiernos hasta la moción de censura de 2018 que situó a Pedro Sánchez al frente del ejecutivo. Desde entonces también se han producido las más diversas incorporaciones a la gran empresa de miembros de sus gobiernos. Luis de Guindos ocupó los cargos de director general de Política Económica y de secretario de Estado de Economía en los gobiernos de Aznar. Después pasó al consejo asesor del banco de inversión Lehman Brothers en Europa y fue designado consejero de Endesa y del Banco Mare Nostrum. Rajoy lo designó ministro de Economía, tras lo cual pasó a ser vicepresidente del Banco Central Europeo.

Pedro Morenés fue secretario de Estado de Defensa en el gobierno de José María Aznar. A continuación, pasó al consejo de administración de Instalaza, una de las principales sociedades fabricantes de armamento de

España, especializada en explosivos y bombas racimo. También ocupó cargos en Kuitver Estudios, Segur Ibérica, Gamo Outdoor, Construcciones Navales del Norte y Aritex Cading. Posteriormente fue nombrado ministro de Defensa por Mariano Rajoy y desde ese cargo concertó numerosos contratos con su antigua empresa Instalaza. Tras abandonar el ministerio, estuvo algo más de un año como embajador en Estados Unidos y después presidió el consejo de administración de la empresa Amper Ingenio; esta mercantil forma parte del grupo Amper, que se dedica a la industria armamentística y había sido vendida a una sociedad francesa con la autorización del gobierno de Rajoy, a propuesta del propio Morenés. Los entresijos de la industria armamentística son poco conocidos por la opinión pública, pero su facturación mueve cantidades multimillonarias.

Cristóbal Montoro fue ministro de Hacienda con José María Aznar. Con posterioridad fundó Montoro y Asociados, sociedad que prestaba asesoramiento fiscal a grandes empresas y a destacadas personalidades en todo lo referente a sus relaciones con la Agencia Tributaria. También obtuvo numerosas contrataciones de Administraciones públicas. En 2011 volvió a ser nombrado ministro de Hacienda, en esta ocasión en el gobierno de Mariano Rajoy.

Miguel Arias Cañete fue ministro de Agricultura con Aznar y después volvió a ser titular del mismo ministerio con Rajoy. El itinerario empresarial de Arias Cañete ha sido amplísimo, tanto en las etapas en las que estuvo en esos gobiernos como fuera de ellas. Ha estado vinculado a decenas de empresas. Para los investigadores ha sido una ardua labor seguir el rastro de todos sus vínculos societarios a causa de los lazos de bastantes mercantiles con diversos parientes directos, en algunos casos con conexiones con paraísos fiscales. Arias Cañete ha formado parte de empresas petroleras, agrícolas, ganaderas, cinegéticas, de inversión o de correduría, entre otras.

La ex ministra de Empleo Fátima Báñez se convirtió después en consejera de Iberdrola a través de una filial suya en México. También Isabel García Tejerina, ex ministra de Agricultura y Medio Ambiente con Rajoy, fue nombrada consejera de nuestra principal compañía eléctrica por medio de otra filial en Brasil. José Manuel Soria fue ministro de Industria y durante su mandato se aprobó el llamado «impuesto al sol»; tras retirarse de la política ha sido designado presidente de la filial española de la empresa fotovoltaica Island Green Power. Rafael Catalá fue ministro de Justicia y de ahí pasó a ser asesor de la empresa de apuestas Codere. El ex ministro de Fomento Íñigo de la Serna fichó por la empresa Amrop Seeliger y Conde. Tras dejar su cargo como ministro de Economía, Román Escolano pasó a formar parte de la consultora Llorente & Cuenca y de la auditora Ernst & Young.

No resulta indispensable ser ministro para proyectar capacidad de influencia en un gobierno o en una fuerza política. Eso puede explicar otros fichajes políticos de postín que han efectuado las grandes empresas. Por el consejo de administración de Iberdrola también han pasado otros gobernantes como el popular Fernando Becker, ex consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, o el socialista Braulio Medel, ex viceconsejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. También fue consejero de esta entidad Ignacio López del Hierro, ex gobernador civil de Toledo con UCD y marido de María Dolores de Cospedal. El ex secretario de Política Exterior del gobierno de Aznar Ramón de Miguel fue nombrado responsable del área internacional de la principal compañía eléctrica del país. El ex diputado socialista, ex presidente del Congreso de los Diputados y ex comisario europeo Manuel Marín se convirtió después en presidente de la Fundación Iberdrola.

El ex secretario de Estado en el gobierno de Rajoy Íñigo Fernández de Mesa fue nombrado posteriormente consejero de la filial británica de Iberdrola. El popular José Luis Olivas fue presidente autonómico de la

Comunidad Valenciana; después se convirtió en presidente de Bancaja y consejero de Iberdrola, de Abertis y de Bankia. Antonio Miguel Carmona, que fue diputado autonómico de la Comunidad de Madrid y teniente de alcalde de la capital del país, ha pasado recientemente a ser vicepresidente de Iberdrola. Otro denso recorrido empresarial ha sido el de Miquel Roca, histórico dirigente de CiU y uno de los padres de la Constitución; Roca ha sido consejero de la compañía eléctrica Endesa, de la constructora ACS y de Aguas de Barcelona, y también ha ocupado cargos en los consejos del Banco Sabadell, de Werfenlife, de Técnicas y Proyectos (TYPSA) y de Abertis.

Debemos añadir que las puertas giratorias las han utilizado también multitud de cargos públicos de rango inferior a los ministros como secretarios de Estado, directores generales o subsecretarios de los más diversos departamentos. En la citada obra de Luis Miguel Montero consta una amplia relación de las trayectorias político-empresariales de bastantes cuadros que han integrado esos escalones de la Administración. No se debe minusvalorar que su rango sea inferior, porque pueden resultar incluso potencialmente más lesivos para los intereses generales. A menudo se trata de técnicos o de ex políticos que cuentan con el patrimonio de conexiones muy sólidas para interceder a favor de sus nuevas empresas en todo tipo de cuestiones en determinados niveles, como ha advertido Carlos Sebastián.

Como se puede apreciar, la magnitud de estos problemas es de dimensiones muy elevadas. Aquí se ha valorado la cuestión principalmente a nivel estatal, pero a nivel autonómico o local también hay problemas parecidos con el paso de políticos a empresas relacionadas con esas Administraciones. Por otro lado, las puertas giratorias se han utilizado de igual manera con profusión por ex ministros y otros cargos para acceder a empresas públicas o a sociedades privadas con una participación pública relevante por razones de interés estatal, a menudo de tipo monopolístico. Se trata de una cuestión también muy preocupante por las relaciones de

clientelismo partidista que así se pueden concertar. Sin embargo, estas situaciones no se encuentran exactamente en el mismo plano que la colisión de intereses que se ocasiona cuando el ex político abre la puerta giratoria para desembarcar en la gran empresa privada.

También se alude a menudo a las puertas giratorias de jueces hacia la política. Aquí la problemática es igualmente distinta, al no estar relacionada con el choque de intereses públicos y privados. En todo caso, deberían adoptarse medidas más efectivas para que los magistrados que regresan a la carrera judicial no puedan intervenir en asuntos con intereses políticos que puedan suscitar apariencia de parcialidad.

Una ley de 2015 regula actualmente los conflictos de intereses a nivel estatal. Ahí se detallan los altos cargos afectados, como ministros, secretarios de Estado y presidentes de organismos reguladores, entre otros. Se trata de una legislación muy insuficiente para impedir estas prácticas, al igual que ocurrió con las regulaciones legales anteriores. Limita a los altos cargos la incorporación durante dos años a empresas privadas que hayan estado afectadas por sus decisiones. Es lo que se conoce como *periodo de enfriamiento*. La supervisión de estas disposiciones la realiza la Oficina de Conflicto de Intereses, ante la cual el afectado debe presentar una declaración cuando quiera iniciar sus actividades en una empresa durante el citado periodo. La oficina es el órgano competente para autorizar la incorporación.

De partida se pueden constatar las insuficiencias de esta regulación legal. Para que exista la incompatibilidad debe concurrir alguna intervención directa en el ejercicio del cargo público que haya afectado a la empresa. Resulta conocido que un ministro puede no haber participado de manera directa en beneficio de una sociedad, pero es posible que lo haya hecho el gobierno a través de otros miembros. Hay muchas formas de poder influir cuando se forma parte del poder ejecutivo, aunque se trate de decisiones que afectan a otras áreas. Por ejemplo, un ministro del Interior puede no

haber adoptado una decisión directamente sobre una compañía eléctrica, pero cuenta con la capacidad de interceder para que otros ministros resuelvan en el sentido más propicio para la empresa beneficiada. Además, aunque no haya existido favorecimiento durante su gestión, con la legislación actual el ministro puede salir del gobierno y al día siguiente ser contratado por la gran empresa; eso le permite poder influir de inmediato sobre sus antiguos compañeros en el poder ejecutivo para conseguir contratos o estipulaciones favorables a su nuevo empleador. La regulación permite que se produzca con facilidad esa confusión de intereses.

Además, el periodo de enfriamiento de dos años es extremadamente breve y posibilita al cargo público que ha adoptado decisiones a favor de una gran empresa incorporarse a ella muy pronto. La espera puede compensar bastante, a la vista de las voluminosas retribuciones. Por otro lado, la regulación es fácilmente eludible, ya que el alto cargo puede ser contratado de inmediato por la empresa afectada por las resoluciones del ministro a través del artificio de la incorporación formal a una filial en el extranjero o a otra sociedad vinculada, como ha ocurrido en varios casos.

Por otro lado, ante los posibles incumplimientos, la Oficina de Conflicto de Intereses cuenta con competencias muy limitadas, carece de autonomía y sus recursos son escasos para llevar adelante su labor de control e inspección, como advierte Andrés Betancor. No puede actuar con independencia al estar supeditada a otros órganos del gobierno. Tampoco puede incoar expedientes o imponer sanciones, pues dichas atribuciones están reservadas a sus superiores jerárquicos. Además, como indica Betancor, las infracciones están mal tipificadas y las sanciones por los incumplimientos de los altos cargos son casi imposibles, lo cual allana la impunidad. El grupo anticorrupción del Consejo de Europa (GRECO) reflejó en su informe de 2019 las insuficiencias de nuestra legislación actual para atajar el fenómeno de las puertas giratorias. También destacó el

GRECO que los medios y las competencias de la citada oficina «deben reforzarse sustancialmente».

Como dictaminó la Fundación Hay Derecho, se debería constituir un organismo que tuviera auténtica independencia en el marco de unas competencias más amplias en materia de integridad, con los medios materiales, humanos y normativos necesarios para el correcto desempeño de sus funciones. Esta oficina debe ser la competente para tramitar los expedientes sancionadores y para imponer las sanciones, a través de un régimen más efectivo y disuasorio. Además, resulta imprescindible establecer unos mecanismos efectivos de seguimiento y control que garanticen el cumplimiento de las normas.

Desde esta perspectiva, la Fundación Hay Derecho ha valorado la conveniencia de abordar las puertas giratorias dentro de un marco global de integridad del sector público. En ese enfoque deberían incluirse más elementos conexos, como la regulación de los *lobbies*, las políticas de gobierno corporativo de las grandes empresas, la protección de los denunciantes de corrupción, los mecanismos de selección de los directivos públicos, el esquema retributivo de los altos cargos y la despolitización de las Administraciones públicas. Eva Belmonte también ha destacado las dificultades en nuestro país para seguir las actividades de los *lobbies* y su relación con los cargos públicos ante la falta de transparencia, la opacidad de las agendas y la carencia de registros de los grupos de interés. Últimamente se han planteado algunas iniciativas parlamentarias sobre esta cuestión.

En relación con las puertas giratorias, se trata de un problema que no existe únicamente en España, pero las regulaciones de otros países son bastante más estrictas y es menos habitual la presencia de ex ministros como directivos de grandes empresas. Por ejemplo, mientras que aquí el incumplimiento de la incompatibilidad apenas conlleva consecuencias negativas, en Francia está castigado con prisión en su legislación penal. En

países como Alemania y Canadá se establecen periodos de enfriamiento de hasta cinco años. Como señala la Fundación Hay Derecho, las funciones, responsabilidades y perfiles profesionales de los altos cargos son muy dispares, por lo que sería conveniente adaptar el periodo de enfriamiento a cada caso. Como regla general, la capacidad de influencia de un ministro resulta superior a la de otros cargos, aunque se deberían analizar los ámbitos concretos.

Resultaría conveniente aplicar un periodo de enfriamiento de al menos cinco años para los miembros del gobierno, los integrantes de consejos reguladores y otros cargos especialmente relevantes relacionados con el sector empresarial de la actuación pública realizada. El periodo podría ser superior en caso de empresas estratégicas o con una fuerte regulación estatal. Además, para los integrantes del gobierno también debería establecerse un periodo de enfriamiento para poder incorporarse a grandes empresas no relacionadas con su área de gestión, pero con intereses en la actuación de las instituciones públicas.

Los supuestos de cargos públicos que procedan de un sector empresarial pueden llevar a un tratamiento específico. Como argumenta la Fundación Hay Derecho, en estos casos la regulación debe mantener un equilibrio adecuado entre la atracción de talento hacia el sector público y la necesidad de evitar la corrupción, los conflictos de intereses y el tráfico de influencias. Con una regulación incorrecta se corre el riesgo de disuadir a buenos profesionales de la empresa privada para ocupar un cargo público, si después se les dificulta o limita su vuelta al mismo sector. Así solo estarían dispuestos a ocupar un alto cargo público los funcionarios públicos y los políticos profesionales.

No se deben perjudicar esas legítimas expectativas, pero al mismo tiempo tampoco se puede favorecer que se dañen los intereses generales. Al analizar los casos en los que se contrata a políticos sin experiencia previa en sectores empresariales concretos, parece claro que nunca se habría

contratado a estos si no hubieran llegado antes al gobierno. Por tanto, no se les ficha por su experiencia profesional en esa esfera empresarial, sino por otras razones. Se trata de que no se aprovechen del cargo público para perjudicar después los intereses generales. En esos casos está justificada la fijación de mayores restricciones para que no se produzca la puerta giratoria. En cambio, se puede regular de manera más flexible el supuesto de personas con experiencia previa en un sector empresarial para que puedan regresar al ámbito del que proceden.

Es importante delimitar el problema. Resultaría desproporcionado acusar de corruptos a todos los políticos que se han servido de las puertas giratorias. Seguro que hay personas valiosas que en su nueva empresa no han usado sus contactos para perjudicar los intereses generales. Al mismo tiempo, hemos presenciado casos muy conocidos en los que los tratos de favor han dañado a los ojos e incluso han sido escandalosos. El problema tiene carácter estructural. Las puertas giratorias permiten la elevada posibilidad de que se puedan condicionar las políticas públicas, tanto cuando el cargo público está ejerciendo sus funciones como con posterioridad.

En estos casos hay una diferencia sustancial con la corrupción de carácter delictivo. Los sobornos, la prevaricación, las malversaciones o las adjudicaciones fraudulentas de contratos pueden dejar rastros muy concretos. En cambio, los tratos de favor propios de las puertas giratorias presentan enormes dificultades para que se pueda demostrar el beneficio pactado y obtenido. Por ello, se necesita una actuación institucional de carácter preventivo, para dificultar lo que no se puede impedir con otros medios. La regulación actual resulta manifiestamente defectuosa para frenar los efectos de las puertas giratorias. Como en tantas otras materias, no se trata de una legislación errónea por defectos técnicos en su redacción. La regulación obedece a la clara voluntad política mostrada hasta ahora de que

los cargos públicos dispongan de ese margen de maniobra. Las reformas resultan imprescindibles para modificar esta situación.

Como remarca Andrés Villena, la situación actual permite la configuración de sólidos grupos de influencia, de entramados relacionales muy potentes, a través de redes que se superponen en sectores económicos decisivos. La investigación de Rubén Juste sobre la gran empresa muestra una reiteración de protagonistas en sectores como la banca, la energía y la construcción de obra pública. Los empresarios más poderosos ocupan indistintamente cargos en consejos de administración de los tres sectores. No hay compartimentos estancos entre los cargos públicos y privados, pero tampoco están separados del todo los sectores empresariales que cuentan con mayor volumen de activos. Es todo un signo de concentración económica.

Además, los datos aportados por Villena indican que las confluencias de intereses cuentan con capacidad de presión para el nombramiento de ministros en áreas estratégicas. No debemos olvidar que gran parte de los políticos integrantes de los consejos de administración de las principales empresas han sido dirigentes de sus partidos y continúan profesando elevada influencia en sus filas. En toda sociedad existirán siempre élites económicas que defiendan sus intereses empresariales. De lo que se trata es de que los intereses públicos se encuentren jurídicamente en una posición preferente para que nuestras instituciones también defiendan esas legítimas aspiraciones, que son las de toda la sociedad.

No hay que olvidar que otro objetivo central debe ser que la economía de mercado sea realmente de mercado. Lo correcto es construir una competencia real, con reglas igualitarias, sin mecanismos que protejan los tratos de favor, lleven a decisiones económicas ineficientes o estimulen conductas que amparen prácticas corruptas. Los datos de los indicadores internacionales certifican con claridad los perjuicios que provocan las situaciones que lastran la competencia, la calidad institucional y el

desarrollo económico. Una regulación bastante más estricta de las puertas giratorias obstaculizaría esas injerencias de los poderes económicos en las decisiones públicas y bloquearía algunas de las arterias que potencian la corrupción.

7

El sistema institucional y la persecución de los delitos

La separación de poderes en la lucha contra la corrupción

Los esfuerzos en la prevención del delito resultan bastante más fructíferos que centrarse principalmente en el castigo de la corrupción. El juez penal no debería disfrazarse con la capa justiciera del héroe salvador que asume la respuesta exclusiva contra las tramas delictivas. Lo fundamental será evitar que se produzcan delitos y no volcar todos los recursos institucionales en sancionar a los infractores. Sin embargo, el sistema judicial también debe asumir funciones relevantes, aunque no sean de la magnitud que suele esperar la sociedad. Como advierte Perfecto Andrés Ibáñez, la respuesta penal es insuficiente, pero resulta imprescindible: la actuación punitiva estatal debe aportar su papel como elemento de disuasión desde su espacio como último recurso. Ese efecto disuasorio de las condenas siempre debe cumplir funciones de peso en cualquier estrategia anticorrupción. Ahora bien, solo se desplegará eficazmente esa finalidad si se transmite fundadamente la percepción de que no habrá impunidad.

La clave principal será que haya persecuciones efectivas y que se cumplan las penas acordadas. Además, una política criminal eficaz es

aquella que hace percibir a los posibles corruptos que existe una alta probabilidad de que las investigaciones se cerrarán en plazos razonables. El acento no habría de ponerse en las siempre socorridas apelaciones al endurecimiento de las penas, sino en que la persecución sea efectiva y se acaben ejecutando las condenas. Desde Beccaria sabemos que el mayor freno disuasorio a las conductas delictivas no es la dureza de las penas, sino la alta probabilidad de que se cumplan. El factor temporal también es relevante: resulta notablemente disuasoria la percepción de que, tras el procedimiento correspondiente, la condena se producirá en poco tiempo y de forma inexorable.

La intimidación institucional que encarna la represión penal ha funcionado en nuestro país de manera muy deficiente. La penuria de medios del sistema judicial y su deficiente organización son factores negativos que a veces ha reforzado la sensación ciudadana de que los corruptos siempre salen indemnes. Es una perspectiva social algo sesgada, porque en España se han dictado bastantes condenas que han llevado a políticos a prisión. Sin embargo, resulta poco discutible que en otros casos la lentitud de los juzgados ha podido dar cierta impresión de indolencia. Además, las dificultades estructurales de la persecución judicial han llevado con cierta frecuencia a sobreseimientos y a sentencias absolutorias.

Por otro lado, el organigrama institucional debe ser percibido como imparcial, en especial en todo lo referente a la separación de poderes. No puede parecer que los órganos de contrapeso están al servicio del poder político al que deben vigilar. Montesquieu explicó en *El espíritu de las leyes* que para evitar los abusos de autoridad «es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder contrarreste al poder». No bastará con que exista una regulación meramente formal de la separación de poderes. Además, debe lograrse un equilibrio entre esos poderes a través de los contrapesos adecuados. La democracia constitucional no puede concebirse sin ese principio esencial del Estado de Derecho. Al valorar la perspectiva

de Montesquieu y los potenciales excesos de los gobernantes, Luigi Ferrajoli nos recordó que es un dato de experiencia eterna que los poderes, cuando están libres de límites y controles, tienden a concentrarse, a acumularse en formas absolutas y a convertirse, a falta de estas reglas, en poderes salvajes. Como señala Rafael Jiménez Asensio, cualquier organización política, al estar gobernada por personas, tiende por naturaleza a la concentración de poder. El Estado de Derecho se ha enfrentado a esos riesgos con la introducción de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, de frenos y engranajes mutuos. El sistema de *checks and balances* busca un equilibrio que nadie pueda romper en beneficio propio y en perjuicio de la colectividad.

En nuestro país padecemos en ese ámbito de serias debilidades institucionales, ante las constantes injerencias partidistas en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), órgano que debería ser el garante de la independencia judicial. La misma fragilidad institucional está presente en otros órganos de contrapeso, como la Fiscalía, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo. La evaluación externa suele ser muy significativa. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa ha reclamado en reiterados informes que el consejo de la judicatura de nuestro país sea designado de acuerdo con los estándares europeos, sin repartos de cuotas entre los partidos. Desde esta perspectiva, el principal organismo europeo que actúa contra esos abusos de poder ha calificado constantemente la configuración del CGPJ en España como una rémora en la lucha contra las prácticas corruptas. El GRECO también ha planteado bastantes objeciones al funcionamiento de otros órganos institucionales. Algunas de nuestras debilidades también se han evidenciado en los más diversos indicadores internacionales sobre calidad institucional y desarrollo democrático.

Las batallas por el control de la cúpula judicial

Los equilibrios propios de la separación de poderes deben concretarse a través de mecanismos de control, supervisión y vigilancia institucional. En toda sociedad se pueden producir actuaciones fraudulentas, pero en los países de elevada calidad institucional las prácticas corruptas se mantienen en niveles bajos. La corrupción política estructural suele ser un síntoma de que esos controles no existen, como suele suceder en sociedades no democráticas, o de que están fallando, como ocurre a veces en sociedades democráticas. Hemos hablado en otro capítulo de las insuficiencias de nuestros controles en el ámbito de la prevención. Debemos analizar también las posibles grietas en el poder judicial.

En España se producen pocos casos de corrupción en la judicatura, por lo que los principales riesgos se encuentran en las posibles injerencias políticas sobre los tribunales. Como regla general, no existe apenas posibilidad de influir en la integración de los juzgados y tribunales ordinarios, al estar previsto el acceso a través de pruebas selectivas y criterios objetivos. Por ello, como indica el grupo GRECO, las interferencias políticas se pueden desenvolver de forma muy activa a través del CGPJ y de sus facultades para integrar los altos tribunales del país, a los que se accede a través de nombramientos discrecionales y con criterios menos objetivos.

La justicia no solo ha de actuar con imparcialidad; además, debe parecer que lo hace. Sin embargo, la configuración estructural de nuestra cúpula judicial se encuentra peligrosamente vinculada a los intereses del poder político y permite potenciales presiones externas sobre nuestros principales tribunales. El CGPJ es el órgano de gobierno de la judicatura y cuenta con importantes atribuciones, como la designación de los magistrados del Tribunal Supremo, que es el único competente para juzgar al presidente del gobierno, a los ministros, a los diputados y a los senadores. También nombra a los integrantes de otros órganos judiciales de indudable

relevancia, como los tribunales superiores autonómicos que enjuician a los políticos más destacados de sus territorios. Además, ejerce las competencias que le permiten premiar y castigar a los jueces. Y dispone de facultades para integrar provisionalmente juzgados y tribunales. Se trata del máximo garante de la independencia judicial: esta importantísima competencia constitucional debería ser incompatible con la instrumentalización política de su funcionamiento.

Lo que no debería suceder es lo que ha acabado sucediendo. Los partidos han configurado el CGPJ de manera continuada a través de pactos de cuotas, en función de su representatividad en el Parlamento. El prestigioso magistrado Perfecto Andrés Ibáñez ha analizado con enorme profundidad los problemas referentes a la separación de poderes. En su libro *Tercero en discordia* explicó que nuestro consejo de la judicatura «ha exhibido constantemente el estigma de la manipulación político-instrumental partidista». Esta influencia de las fuerzas políticas sobre nuestra cúpula judicial ha sido cuestionada en reiteradas ocasiones desde las instituciones europeas.

La designación íntegra en nuestro país del CGPJ por parte del Parlamento representa una anomalía en Europa. El sistema de elección mixta (una parte nombrada por los jueces y la otra por el Parlamento) es el existente en los veinte países europeos que cuentan con consejo de la judicatura, con la excepción de España. La otra rareza sería Polonia, que ha optado recientemente por un sistema de intervención partidista inspirado en la ley española, aunque con mayor injerencia política. Dicha regulación ha desencadenado advertencias de sanciones a las autoridades polacas por parte de la Comisión Europea.

La Carta Europea sobre el Estatuto del Juez, aprobada por el Consejo de Europa, indica que los consejos de la judicatura son organismos independientes de los poderes ejecutivo y legislativo, integrados al menos en la mitad de sus miembros por «jueces elegidos por sus pares» (y no por

el Parlamento, que designa a los miembros restantes). Dicha disposición ha sido desarrollada por diversas recomendaciones del Comité de Ministros y del Consejo Consultivo de Jueces Europeos. También ha emitido resoluciones en el mismo sentido la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida como Comisión de Venecia.

Por ello, el GRECO del Consejo de Europa ha dirigido reiteradas amonestaciones a nuestro país por la configuración partidista del CGPJ y por no basar en criterios objetivos el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo y de otros órganos judiciales. En su informe de evaluación de 2013, el GRECO ya destacó que «cuando las estructuras de gobierno del Poder judicial no se perciben como imparciales e independientes, esto tiene un impacto inmediato y negativo en la prevención de la corrupción». También resaltó en este dictamen que la situación del CGPJ genera efectos desfavorables en la confianza del público sobre la equidad y eficacia del sistema jurídico del país. En su informe de 2019 sobre el cumplimiento de la evaluación el GRECO reiteró que «las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial». En la valoración realizada en 2021 el grupo anticorrupción del Consejo de Europa repitió sus reprimendas a España y relacionó las injerencias partidistas en el CGPJ con el largo bloqueo en su renovación de casi tres años. Por otro lado, la Comisión Europea mantiene el mismo criterio para la configuración de los consejos de la judicatura. En su dictamen de 2021 sobre el Estado de Derecho en España, el órgano ejecutivo de la Unión Europea ha reiterado sus llamamientos «para establecer un sistema de elección en el que los jueces miembros del Consejo sean elegidos por sus homólogos en consonancia con las normas europeas».

El deterioro del CGPJ ha sido creciente en las últimas décadas, acusado de actuar como correa de transmisión de los intereses de las principales formaciones políticas. Numerosas declaraciones públicas han evidenciado

el control que se mantiene sobre la cúpula judicial. Se ha llegado al extremo de que los líderes de los dos principales partidos han llegado a anunciar conjuntamente quién sería el presidente del CGPJ y del Tribunal Supremo. Incluso mensajes internos de algunos dirigentes políticos que han salido a la luz pública afirmaban sin el menor decoro que su control sobre este organismo resultaba inexcusable para asegurarse el nombramiento de jueces afines en los principales tribunales. Por otro lado, los largos bloqueos partidistas para su renovación han puesto también sobre la mesa unas dinámicas poco acordes con la separación de poderes.

En diversos informes sucesivos, el GRECO ha explicado que en España los nombramientos de magistrados para el Tribunal Supremo y otros altos tribunales no se efectúan con reglas tasadas de mérito y capacidad, sino a través de decisiones discrecionales. Por ello, el grupo anticorrupción del Consejo de Europa ha recomendado que se fijen en la ley criterios objetivos y requisitos de evaluación para la designación de esos altos cargos, con objeto de garantizar «que no se ponga en duda la independencia, la imparcialidad y la transparencia de este proceso». Se trata de cautelas muy razonables cuando puede haber intereses comprensibles en el control de la sala penal y en la sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. Estas salas deben juzgar sobre los actos del gobierno y de los principales cargos políticos.

Los riesgos mencionados se confirman con los análisis de los nombramientos de altos cargos en tribunales que ha realizado la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, una entidad formada por juristas de distintas profesiones que se dedica a valorar problemas sobre separación de poderes. El observatorio de esta plataforma indica que con frecuencia se designa para al Tribunal Supremo a magistrados con inferior expediente jurisdiccional y marcado perfil político, a través de acuerdos sin motivación suficiente. En los últimos años se ha incrementado el nombramiento para el

alto tribunal de ex parlamentarios, antiguos altos cargos del gobierno o magistrados con vínculos conocidos con el ámbito político.

La perspectiva histórica nos puede ayudar a entender cómo se ha llegado a esta situación. El criterio sobre separación de poderes se incorporó en 1978 al espíritu de la Constitución, desde la aspiración generalizada de equipararnos a los países democráticos de nuestro entorno. Nuestro texto constitucional reguló un consejo de la judicatura de veinte miembros, de los cuales ocho serían juristas elegidos por el Parlamento y, por otro lado, doce jueces serían designados en la forma en la que estableciera una ley orgánica. La cuestión del nombramiento de los jueces quedó abierta, aunque en los trabajos parlamentarios se consideró que la vía más adecuada era la elección judicial, en la línea de otros países europeos. Uno de los padres de la Constitución, el sobresaliente jurista y diputado socialista Gregorio Peces-Barba, defendió con firmeza en la comisión constitucional que esa elección fuera realizada por los jueces.

En 1980 se constituyó el primer consejo de la judicatura, especialmente inspirado en el sistema italiano, a partir de la regulación legal de que los doce jueces fueran elegidos por la propia judicatura y los ocho miembros restantes por el Parlamento. Este sistema fue aprobado casi por unanimidad en el Congreso de los Diputados con el apoyo de los cuatro principales partidos de ámbito estatal y de los nacionalistas catalanes y vascos. Sin embargo, en 1985 el gobierno socialista optó por apoyar el cambio legal del sistema para que su designación fuese íntegramente parlamentaria, a causa de la desconfianza que le generaba una judicatura que todavía mantenía conexiones con el franquismo.

La dictadura había mantenido un control ideológico constante sobre los jueces a través del sistema de nombramientos y de las amplias atribuciones de los altos cargos judiciales sobre sus subordinados. El gobierno franquista nombraba entre sus adeptos más destacados a los magistrados del Tribunal Supremo y a los presidentes de salas y audiencias. La promoción

profesional estaba muy vinculada a los informes anuales secretos que elaboraban los presidentes de audiencias y la inspección de tribunales. Estos mecanismos internos facilitaban la supervisión del régimen sobre la magistratura, a los efectos de que existiera plena sintonía política. Como señaló Francisco J. Bastida en su obra *Jueces y franquismo*, en la judicatura hubo una identificación total con la ideología franquista de unidad espiritual, política, religiosa, sindical y moral.

Al igual que ocurrió con la Administración pública, la misma judicatura que había salvaguardado las estructuras del franquismo siguió después en democracia. Resulta muy conocido el caso del Tribunal de Orden Público, el órgano especial que perseguía penalmente a los opositores democráticos con enorme dureza. La supresión del TOP se decretó el 4 de enero de 1977 y una parte de sus magistrados prosiguieron su actividad profesional en la Audiencia Nacional, que fue creada ese mismo día. Aunque se trata de órganos judiciales muy distintos, esa mutación instantánea puede escenificar cómo de un día para otro la judicatura pasaba de ser instrumento de un régimen dictatorial a integrarse en un sistema democrático. En palabras de Juan José del Águila, «la creación de la Audiencia Nacional fue la concreción más evidente del espíritu de la Transición en relación con la justicia». Por otro lado, los tres presidentes que tuvo el Tribunal de Orden Público fueron magistrados del Tribunal Supremo en democracia. Esa continuidad se produjo igualmente en el resto de los órganos judiciales.

Como refiere Diego Íñiguez, la judicatura del franquismo partía de una «ideología tradicionalista católica, dogmática, autoritaria y paternalista». Esa perspectiva se camuflaba bajo proclamas de asepsia, neutralismo y apoliticismo que se alejaban notoriamente de la realidad, rasgos que se mantuvieron en la judicatura durante bastante tiempo. En su libro *Jueces, pero parciales*, el fiscal Carlos Jiménez Villarejo y el magistrado Antonio Doñate han analizado numerosas resoluciones judiciales que se dictaron durante la Transición y los primeros años de democracia. Han observado la

persistencia de sesgos derivados de las interpretaciones judiciales de la dictadura, que se concretaban en la protección injustificada de los aparatos estatales y en la desconfianza hacia el sistema democrático. Esas inclinaciones ideológicas eran percibidas por la sociedad y contrastaban con la apertura que estaba experimentando el país.

Tras la primera elección democrática de los vocales judiciales, el CGPJ arrancó con una mayoría del sector más conservador de la judicatura. A partir de ahí, como indica Diego Íñiguez, el recién creado consejo de la judicatura hizo lo posible por obstaculizar todas las políticas reformadoras de UCD y, posteriormente, del PSOE. En palabras de Íñiguez, «los conflictos verbales encendidos con el Ministerio de Justicia, incluso con ocasión de los actos rituales de apertura del año judicial, fueron sonoros y contribuyeron a la convicción de la necesidad de una reforma». La modificación normativa para controlar la cúpula judicial la completó el gobierno socialista con el adelanto de la edad de jubilación, que pasaba de los setenta y dos años a los sesenta y cinco. Esa reforma forzaba que en cinco años dejaran sus cargos tres cuartas partes de los magistrados del Tribunal Supremo. La cobertura de esas vacantes la decidiría un nuevo CGPJ elegido completamente por el Parlamento. Así se impedía que los nuevos jueces del alto tribunal los nombraran los representantes de una judicatura aún muy cercana a los tiempos del franquismo.

El Tribunal Constitucional tuvo que analizar en 1986 si era constitucional el cambio legal que atribuía al Parlamento la designación de todos los miembros del CGPJ. El alto tribunal convalidó la reforma al considerar que la Constitución permitía esa posibilidad, pues no imponía forzosamente una elección interna judicial. Sin embargo, advirtió de manera expresa de los riesgos para la separación de poderes protegida constitucionalmente si las fuerzas políticas distribuían «los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de

estos». El riesgo más que previsible adivinado por el Tribunal Constitucional se convirtió rápidamente en realidad.

A todo ello contribuyó que muchos dirigentes de los partidos democráticos incorporaron erróneamente algunas nociones de la dictadura sobre la justicia. Entre ellas, la visión de una judicatura subordinada al poder político y los recelos hacia todo tipo de órganos independientes de fiscalización, supervisión y vigilancia. Como ha indicado Perfecto Andrés Ibáñez, se produjo una actividad gubernativa «hiperintervencionista» que facilitó la corrupción, al desmantelarse bastantes controles previos y «singularmente los judiciales». La ausencia de instituciones que sirvieran de contrapeso efectivo a las fuerzas políticas ha sido una constante en estas últimas décadas.

Así pues, podemos constatar que la peculiaridad de un CGPJ bajo el control de los principales partidos es otra secuela de la Transición y de los primeros años de democracia. Nos seguirá acompañando hasta que seamos capaces de corregirla. Al dejar el gobierno de la judicatura en manos de los políticos, con el tiempo el remedio acabó resultando peor para la salud democrática que la enfermedad. El acopio partidista de esos cargos permitió que los sucesivos gobiernos aprovecharan en beneficio propio las ventajas del control sobre la justicia. Al mismo tiempo se iba deteriorando progresivamente el máximo órgano de gobierno judicial.

Como argumenta Íñiguez, el CGPJ empezó a convertirse en una institución fallida, que pronto se olvidó de su función constitucional de proteger la independencia de los jueces. Al contrario, la sociedad empezó a percibirlo como un cortijo de las fuerzas políticas, que se repartían los nombramientos para los altos tribunales y lo utilizaban para presionar a los magistrados que podían crearles problemas al investigar la corrupción. Estas dinámicas han generado efectos perversos, corruptores y muy desmoralizantes en la base de la judicatura. Diego Íñiguez destaca que los jueces que sentencian contra los intereses de los principales partidos saben

que sus posibilidades de ascenso se reducen; en cambio, los magistrados dóciles también perciben que su fidelidad a determinadas expectativas les puede abrir todas las posibilidades de promoción.

Con los años se ha ido conformando una judicatura sin nexos con el régimen anterior. Se trata de un poder judicial muy independiente en la base, con elevada capacidad técnica y bastante formado en materia de derechos fundamentales. En cambio, a pesar de compartir esas características positivas de cualificación, la cúpula ha quedado completamente expuesta a las intervenciones partidistas en los nombramientos. Perfecto Andrés Ibáñez ha destacado «la escandalosa distancia entre las supuestas bondades del modelo, predicadas en 1985, y las comprobadas miserias de su realización práctica». Entre esas patologías debemos incluir los vicios con los que se materializan las designaciones pactadas para los altos tribunales: en palabras de Rafael Jiménez Asensio, en estos momentos el CGPJ es «una olla de presiones e intercambios, un auténtico mercadillo, impropio a todas luces de una alta institución de un Estado que se pretende democrático». Como indica el magistrado Jesús Villegas, cuanto más importante es el tribunal, «más cercano está al poder, a la par que se acrecientan sus privilegios y, en la misma medida, los motivos de gratitud por los favores recibidos».

En ese contexto se sitúan los bloqueos para la renovación, siempre con los pretextos más inverosímiles. La finalidad de estas estrategias obstruccionistas es aprovechar desde la oposición que el CGPJ que se había nombrado desde el gobierno pueda mantener su vigencia durante el mayor tiempo posible, aunque eso suponga rebasar en varios años el periodo de mandato establecido por la Constitución. Obviamente, si el control del gobierno judicial no reportara pingües beneficios partidistas, no se llevarían a cabo estas argucias más propias del filibusterismo parlamentario que de un elevado sentido de la responsabilidad institucional. Los propios dirigentes políticos son conscientes de esa creciente percepción ciudadana

sobre la degradación de este órgano constitucional. Por eso ha sido frecuente que en la oposición los partidos hayan prometido acabar con el sistema del reparto de cuotas cuando alcanzaran el gobierno. La realidad ha sido que, cuando han ganado las elecciones, el solemne juramento electoral ha quedado sistemáticamente guardado en el baúl de los recuerdos.

La pérdida de credibilidad ha sido creciente y muy alarmante. En el barómetro de la Unión Europea sobre justicia de 2021, el 50 % de los españoles mostraba una percepción «bastante mala o muy mala» sobre la independencia judicial. El 40 % consideraba que esos problemas se debían a injerencias políticas. Se trata de visiones ciudadanas muy vinculadas a esas interferencias partidistas en la cúpula judicial. Sobre el conjunto de los 27 Estados de la Unión Europea, España se encuentra en ese barómetro en los puestos de cola: está situada en la posición 22 en percepción favorable de la independencia judicial, por detrás de bastantes países del Este.

Por otro lado, el argumento utilizado en 1985 resulta difícilmente aplicable en la actualidad, porque el conjunto de nuestra judicatura ya no guarda conexión con el franquismo. Se ha tachado a nuestros jueces de ser en su mayor parte conservadores, pero eso también ocurre en otros países europeos. El problema central en materia de corrupción no es la ideología de los magistrados, sino que exista parcialidad del juzgador por conexiones concretas con los partidos políticos, sobre todo cuando se pueden deber favores por los nombramientos. Ningún juez dejaría de perseguir a un político corrupto por la mera circunstancia de haber votado a su partido en las elecciones. En cambio, la apariencia de imparcialidad se puede romper fácilmente con un sistema de consejo de la judicatura tan vinculado a los partidos.

La excepcionalidad europea de la cúpula judicial española se ha intentado justificar con dos argumentos principales. En primer lugar, con la alegación de que son los representantes democráticos quienes deben dirigir un poder del Estado, de acuerdo con la soberanía popular, en contraste con

el corporativismo que supondría que los jueces lo integraran. Quienes alertan de los riesgos de gremialismo judicial olvidan que nadie en España defiende un gobierno de la judicatura elegido exclusivamente por jueces. Lo que se reclama es un sistema mixto como el de los países europeos, que garantice los equilibrios institucionales, evite los abusos de poder e impida las injerencias partidistas en la justicia.

Además, el principio democrático no puede trasladarse directamente a la justicia por su propia funcionalidad, que consiste en controlar a otros poderes del Estado. Es tan absurdo como pretender que un juicio por corrupción contra un cargo público sea presidido por magistrados designados por su propio partido, aunque haya sido el más votado en unas elecciones. La soberanía popular no consiste aquí en que los partidos manipulen la justicia, sino en que la sociedad, a través de la ley, muestre su conformidad en el establecimiento de reglas imparciales de separación de poderes para controlar los abusos en los que pueda incurrir el poder político. Eso también es soberanía popular: fijar criterios justos y no favorecer las posibles maniobras de las formaciones políticas.

El argumento de legitimidad democrática a favor de las formaciones políticas ignora que los partidos no son almas cándidas sin intereses en las decisiones de la justicia. Las últimas décadas nos muestran la multitud de casos de corrupción que evidencian el interés de los partidos por articular medios de control de los tribunales. Ese conflicto de intereses no debería resolverse asignando a los partidos la llave del funcionamiento de los principales tribunales del país. Se puede objetar con razón que también resulta peligroso que esa llave la tengan los jueces, porque así podrían primar los intereses corporativos. Precisamente los estándares europeos perfilan una elección mixta de los consejos de la judicatura entre jueces y políticos, para que se generen equilibrios mutuos y se contrarresten los posibles abusos de poder. Sería absurdo pensar que los restantes países

democráticos europeos no respetan la soberanía popular al optar por sistemas mixtos con elección parcial de los consejos por los propios jueces.

El argumento de que los jueces no están legitimados para votar sobre una institución de toda la sociedad ignora las funciones del CGPJ, pues no se trata de un órgano que gobierne la administración de justicia. Los presupuestos de medios materiales y personales de los juzgados se gestionan por los gobiernos elegidos democráticamente, a través del Ministerio de Justicia y de los órganos autonómicos. En cambio, con el fin de evitar injerencias externas, el consejo de la judicatura asume como competencia principal la protección de la independencia judicial.

Esa funcionalidad es la que explica que al menos la mitad de los miembros del consejo de la judicatura deban ser escogidos por los jueces, de acuerdo con los estándares europeos. No parece muy estético que sean representantes de partidos con intereses en la justicia quienes protejan la independencia judicial, porque hay riesgos importantes de que más bien ocurra lo contrario. Nadie pondría a los leones a proteger a las gacelas. Esos peligros se han puesto de manifiesto en las últimas décadas. No será tan positivo el sistema español cuando ocasiona tantos problemas.

Sobre la opinión ciudadana de cómo debe realizarse el sistema de elección, el barómetro del CIS de julio de 2019 efectuó esa pregunta y la mayoría de los ciudadanos consideraron que era preferible la elección de los vocales judiciales por la judicatura. El 49 % de los encuestados indicó que prefería la elección judicial, frente al 12 % que apoyaba la elección parlamentaria actual. Esta última cifra era incluso inferior a la del 14 % que optaba por la elección ciudadana directa. Entre quienes apoyaban la elección judicial, casi el 27 % defendía una elección mixta entre jueces y Parlamento, en la línea de los estándares europeos, mientras que más del 22 % apoyaba la elección únicamente judicial. Todo ello demuestra que entre la ciudadanía está arraigada la idea de que la soberanía popular debe ejercerse a través de leyes que marquen reglas justas y equilibradas de

funcionamiento de los tribunales. Y no con la intervención de las fuerzas políticas, que es la opción que recibe apoyos inferiores, lo cual demuestra cierta desconfianza social en la intervención de los partidos en ese ámbito.

El segundo argumento que suele esgrimirse contra la elección mixta del CGPJ es que no existen realmente unos estándares europeos y que hay tantos sistemas como países. Esa afirmación suele acompañarse de una enumeración de particularidades en cada Estado. No obstante, debemos recordar que son los propios organismos europeos quienes han dispuesto esas directrices comunes a través de las resoluciones que hemos citado anteriormente. Son esas mismas instituciones supraestatales, a las que nos hemos adherido de forma voluntaria, las que afean en reiteradas ocasiones a España sus incumplimientos, en especial el grupo anticorrupción del Consejo de Europa.

Además, resulta fácilmente constatable que esa argumentación a favor del actual sistema del CGPJ aporta un *totum revolutum* y aviva la confusión sobre conceptos bastante claros. Sin duda, hay diferencias en la regulación de cada Estado, porque los estándares europeos solo establecen unos mínimos compartidos. El consejo italiano está constituido por veintisiete miembros, de los cuales dieciséis son elegidos democráticamente por los jueces; en cambio, el belga está formado por cuarenta y cuatro integrantes y veintidós son designados por los propios magistrados. El consejo de la judicatura de Dinamarca cuenta con competencias en materia de formación judicial y el de Francia carece de ellas. El consejo holandés no dispone de atribuciones disciplinarias, pero el de Croacia sí que las ha asumido. Los nombramientos para ocupar cargos en los altos tribunales se realizan de forma distinta en cada país. Sin embargo, todos los consejos de la judicatura funcionan con el estándar común de que al menos la mitad de sus integrantes son magistrados escogidos internamente por la propia judicatura. Puede haber disparidades competenciales, que resultan inherentes a las normas europeas, pero en sus mínimos de composición

todos los consejos de la judicatura son exactamente iguales. Con la excepción de España y el añadido reciente de Polonia.

Es cierto que en Alemania no existe consejo de la judicatura. Pero es igualmente cierto que en ese país las funciones de los consejos europeos las ejercen órganos territoriales de los *Länder* y otros organismos que garantizan el mérito, la capacidad y la neutralidad institucional, al contrario de lo que ocurre aquí, como ha indicado el GRECO. La realidad es que los consejos de la judicatura en Europa funcionan de forma muy satisfactoria, sin generar problemas institucionales, mientras que en España el CGPJ está continuamente en el ojo del huracán de los conflictos partidistas.

El ajuste a los criterios europeos se puede efectuar de muchas maneras a partir de la búsqueda de puntos de consenso. Sin modificarse la Constitución, en lugar de doce miembros sobre veinte elegidos por los jueces, podrían ser nombrados diez, la mitad del organismo, como sucede en otros países. Los ocho juristas y los otros dos jueces serían elegidos por el Parlamento, con lo que el equilibrio sería mayor. Por otro lado, el CGPJ posee más funciones que otros consejos europeos, entre ellas la de designar a los magistrados para los altos tribunales, que es una materia especialmente delicada; se puede abordar una reflexión sobre el alcance y regulación del conjunto de sus competencias. Sin embargo, no debemos olvidar que, en un país con serios problemas estructurales de corrupción, lo peligroso es el dominio de los partidos sobre la institución que debería garantizar la independencia de los jueces que vigilan los abusos del poder político.

También resulta posible explorar otras alternativas en la elección del CGPJ. Los jueces podrían ser escogidos directamente por la ciudadanía: sería una forma de ejercer la soberanía popular y así se eludirían los conflictos de intereses que afectan a los partidos. Esta solución quizás presentaría dificultades organizativas y de falta de respaldo colectivo, ante una previsible escasa participación ciudadana en elecciones de este tipo.

Otra posibilidad sería la elección judicial por sorteo, que aseguraría la neutralidad y la falta de intervención de los partidos. Esa solución presenta la dificultad de que un consejo de la judicatura no es un juzgado. Un juez elegido al azar puede ser un buen jurista, pero no necesariamente un buen gestor para estar en un órgano de gobierno que no decide solo sobre materias jurídicas. La elección siempre supone un filtro que permite valorar esas aptitudes.

Se puede profundizar en ese debate sobre sistemas alternativos, con inclusión de la posibilidad de mejora del actual método de elección parlamentaria. Como indica Miguel Ángel Presno Linera, se puede intentar despolitizar el CGPJ con mecanismos de inelegibilidad (para que no pueda nombrarse a candidatos objetivamente cercanos a las fuerzas políticas) y con un sistema de designación más transparente, en el que exista una verdadera evaluación pública, con participación de especialistas y de colegios profesionales. No obstante, parece una opción razonable apostar por lo que ya ha funcionado correctamente en casi todos los países europeos y con una buena aceptación de sus ciudadanos. Al contrario, el sistema español se ha granjeado un descrédito considerable y los organismos europeos lo califican directamente como un obstáculo en la lucha contra la corrupción. Más allá de las discrepancias sobre las soluciones, existe un amplio consenso en que nuestro sistema de separación de poderes no funciona de manera adecuada, por lo que su reforma habría de representar una prioridad.

Todo lo indicado no significa que los magistrados que llegan al Tribunal Supremo o a otros altos tribunales no estén cualificados, ni que se presten necesariamente a los intereses partidistas. Cualquier visión rigurosa nos mostrará la destacada valía profesional de quienes los integran. Lo que sucede es que el sistema no está diseñado para determinar quiénes son los más cualificados y sí que permite injerencias del poder político. Como indica Jesús Villegas, en las bases de la judicatura existe la convicción de

que sin padrinos políticos no se pueden alcanzar las más altas cumbres judiciales. Un magistrado puede ser el mejor jurista del país, pero nunca ascenderá al Tribunal Supremo sin el empujón decisivo.

Tampoco todos los vocales del CGPJ se han dejado instrumentalizar. Pero sería candoroso minusvalorar el margen de maniobra del que disponen los principales partidos para influir en las actuaciones del órgano de gobierno judicial. El sistema vigente permite todo tipo de injerencias potenciales de las principales fuerzas políticas. Esa amplia capacidad de intervención externa debe relacionarse con las dificultades para investigar y juzgar la corrupción. Hay multitud de ejemplos de presiones del poder político y de precariedad en la actuación judicial.

Los primeros grandes escándalos de corrupción que afectaron a los principales partidos son bastante ilustrativos. En el caso Filesa se investigó la financiación ilegal del PSOE a finales de los ochenta. El magistrado instructor, Marino Barbero, recibió enormes presiones y se encontró con obstáculos considerables para hacer avanzar la investigación. Acabó renunciando a su plaza en el Tribunal Supremo durante la instrucción del caso, tras haberle denegado el CGPJ el amparo solicitado.

A principios de los noventa, el juez instructor del caso Naseiro fue Luis Manglano. En ese procedimiento se investigaron las fuentes de financiación del PP y se repitió la historia: las presiones fueron de enorme intensidad desde la esfera política y mediática. Sin embargo, tampoco Luis Manglano obtuvo ningún respaldo institucional por parte del CGPJ. Afortunadamente, no abandonó la judicatura, como hizo Barbero, pero cualquier expectativa de promoción profesional quedó bloqueada. Resultan muy conocidos en la judicatura los vetos políticos que el magistrado Luis Manglano sufrió desde entonces en su carrera. Como apuntó Alberto Jorge Barreiro, el caso Naseiro mostraba las dificultades de investigar judicialmente las profundidades de los partidos políticos.

Esas tensiones se han mantenido hasta nuestros días. La equivalencia más reciente puede ser la situación sufrida por José Ricardo de Prada, magistrado de la Audiencia Nacional, por sus decisiones en el tribunal del caso Gürtel. También han sido reiterados los vetos, las presiones y las campañas de descrédito personal contra este reconocido magistrado desde el ámbito político y algunos medios de comunicación. Y han sido elocuentes algunas actuaciones y omisiones del CGPJ que no han protegido su independencia, a pesar de ser el órgano constitucional que debía velar por ella.

Por el camino han quedado otras situaciones similares. Entre ellas, las presiones de todo tipo padecidas por el juez José Castro para instruir el caso Nóos. O la situación sufrida por el magistrado Pablo Ruz al investigar el caso Gürtel, cuando se le destinó en una precaria comisión de servicios en la Audiencia Nacional que se prorrogaba cada seis meses. Resulta comprensible que hubiese numerosas críticas cuando el CGPJ acordó no renovar dicha comisión de servicios para permitirle finalizar la instrucción del caso, justo cuando más descontento existía hacia la actuación profesional de Ruz en los espacios políticos afectados por la investigación. Lo ocurrido con Pablo Ruz es otro ejemplo de los problemas de falta de apariencia de imparcialidad en las actuaciones de un consejo de la judicatura con conexiones partidistas.

El reparto de cuotas entre los partidos ha comportado consecuencias desoladoras para la credibilidad de nuestro poder judicial, a pesar del enorme esfuerzo independiente que se realiza en la judicatura de base. Es el resultado de un sistema singular de consejo de la judicatura muy vinculado al poder político, que no resulta respetuoso con la separación de poderes y que nos aleja de los países europeos de nuestro entorno. Debemos acabar con esa excepcionalidad si no queremos que la ciudadanía se siga distanciando de nuestra justicia. Con independencia del sistema que pueda considerarse más acertado, lo que parece poco discutible es que la elección

parlamentaria, en la forma en la que se ha gestionado hasta ahora, ha dañado ostensiblemente la separación de poderes. No hay apenas partidarios de que todo siga exactamente igual. Desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción, las reformas resultan manifiestamente necesarias.

LOS MEDIOS DE LA JUSTICIA Y LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DE IMPUNIDAD

En la sociedad existe una extendida percepción de impunidad relacionada con la corrupción. Los procedimientos parecen interminables y se dilatan en el tiempo en juzgados sobrecargados que no pueden tramitarlos a mayor velocidad. A menudo los asuntos no llegan a juicio y se archivan por falta de pruebas que con frecuencia podrían haberse obtenido con unos recursos más adecuados. Nuestra legislación regula juicios rápidos para determinados delitos contra la propiedad de escasa relevancia, que pueden ser resueltos incluso en el mismo día en el que llegan al juzgado. Sin embargo, apenas hay propuestas institucionales para que la corrupción se juzgue en plazos razonables.

Lo cierto es que las tramas corruptas disponen de más instrumentos para eludir la acción de la justicia de los que poseen los juzgados para perseguirlas. Cuando la exigua maquinaria judicial se pone en marcha, casi siempre los delincuentes de guante blanco ya han borrado todos los rastros y han desviado el dinero sustraído hacia paraísos fiscales o lo han camuflado a través de instrumentos de ingeniería financiera. La ciudadanía nota que los jueces persiguen en bicicleta a corruptos que escapan a toda velocidad en coches de alta gama. Solo a veces se pueden reunir pruebas suficientes si los corruptos se descuidan, si alguien confiesa desde dentro o si algún funcionario se atreve a desvelar irregularidades, casi siempre con elevados riesgos para su futuro profesional.

Contamos con pocos jueces para los niveles de litigiosidad existentes. La abrumadora carga de trabajo acumulada en bastantes órganos judiciales provoca retrasos de enorme entidad. No se trata de una lentitud puntual, sino que forma parte del funcionamiento ordinario de la justicia. Esta circunstancia afecta a todo tipo de procedimientos judiciales, pero es determinante en causas complejas y voluminosas como las referentes a los delitos de corrupción. El abogado José Muelas suele repetir con toda la razón: «Dime cuánto inviertes en justicia y te diré qué voluntad tienes de luchar contra la corrupción».

En su informe de 2021 sobre el Estado de Derecho, la Comisión Europea ha alertado de que «el número de jueces por habitante de España sigue siendo uno de los más bajos de la UE». Los datos oficiales indican que nos encontramos en la parte más baja del ranking, con todo lo que ello supone. En nuestro país existen once jueces por cada cien mil habitantes, mientras que la media europea es de veintiuno y Alemania cuenta con veinticuatro. Dentro de Europa estamos en los puestos de cola en el número de jueces y en los lugares de cabeza en la cantidad de políticos corruptos. No deberíamos ignorar esta correlación.

No bastaría con aumentar el número de jueces si simplemente nos limitamos a incorporarlos a unas estructurales judiciales anticuadas. Nuestro proceso penal no está diseñado para tramitar causas de corrupción en plazos razonables. La Ley de Enjuiciamiento Criminal fue aprobada en 1882 y, aunque ha sido objeto de reformas, parcheados y remiendos, todavía conserva gran parte de su articulado inicial. Con referencias a los alcaides, relatores, alguaciles y escribanos de cámara, bastantes de sus pasajes nos transportan al aroma y a la letra de las novelas de Benito Pérez Galdós, cuando la gente viajaba en carruaje y comenzaba a utilizarse la luz eléctrica. Con instrumentos del siglo XIX es difícil perseguir la alta delincuencia económica del siglo XXI.

Las demoras en el trámite de los procedimientos suscitan consecuencias muy negativas. Como hemos indicado, para que se genere un efecto disuasorio lo importante no es que existan penas muy altas. De poco sirve disponer de leyes penales severas cuando estas apenas se aplican. Lo relevante es que haya elevadas probabilidades de que se producirá una investigación ágil que finalice con una condena efectiva en un plazo adecuado. Como indica José Muelas, nadie cometería un delito de corrupción si supiera que iba a recibir una respuesta judicial rápida.

Nuestro procedimiento penal es extremadamente farragoso y facilita retardar los procedimientos. La dilación es una estrategia de defensa muy habitual de los investigados por corrupción, pues resulta sencillo activar estrategias procesales para que estas causas puedan durar bastante más de una legislatura de cuatro años. En materia de eficiencia de la justicia, la guía de implementación elaborada por el Consejo de Europa, en relación con los marcos temporales para los procesos, fija tiempos razonables de respuesta para las distintas jurisdicciones. En la primera instancia establece para el ámbito penal una duración máxima de dos años y medio. Quedan bastante lejos los once años del caso Gürtel, los diez del caso Fabra, los nueve del caso de los ERE, los siete del caso Nóos o las situaciones similares de tantísimos casos de corrupción en España.

Los retrasos generan sensación de impunidad, porque parece que el proceso no acabará nunca. Además, la propia demora ocasiona muchas veces que el escándalo inicial acabe quedando al final en nada o en casi nada. A veces la lentitud en la instrucción de las causas provoca que se llegue tarde a reunir medios de prueba, lo cual favorece los sobreseimientos y las sentencias absolutorias. La demora también afecta muy negativamente a la memoria de los testigos cuando se celebra el juicio bastantes años después de los hechos. Debemos añadir que, cuando las sentencias son condenatorias, las penas son más bajas por la aplicación de la atenuante de dilaciones indebidas.

Las fiscalías son conscientes de todos esos escollos para conseguir condenas. A menudo, a los fiscales no les queda más remedio que pactar sentencias de conformidad con penas bajas. Son resoluciones que la sociedad difícilmente puede entender, aunque los juristas sepamos que hay pocas alternativas. La ciudadanía se sorprende de que conductas de gravedad que han despertado un enorme descontento social acaben con penas pactadas de escasa relevancia. El retraso siempre juega a favor de esa percepción de impunidad.

Desde hace décadas, todos los partidos han prometido de manera invariable en campaña electoral la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal. Y este compromiso también se ha incumplido de manera invariable. Es perfectamente posible articular un nuevo proceso penal más ágil, eficaz y respetuoso con las garantías de los acusados. Resulta plenamente compatible la persecución de estos delitos y el máximo respeto a la presunción de inocencia, al derecho de defensa y a las demás garantías del proceso. Como subraya el magistrado José Luis Ramírez, la contraposición entre eficacia y garantías es un falso dilema: el respeto a los derechos fundamentales en el marco del proceso debido ha de conjugar todos los intereses y no asegurar solo uno de ellos. A pesar de la necesidad imperiosa de actualizar nuestro proceso penal, que nadie se atreve a discutir, hasta ahora no ha sido posible acometer esa reforma.

Otras patologías de nuestro sistema judicial también se derivan de situaciones procedentes del siglo XIX, como las demarcaciones territoriales, la oficina judicial y la falta de incorporación de nuevas tecnologías. Nuestra demarcación procede en gran parte de un decreto de 1834 que trazó unos partidos judiciales propios de una sociedad esencialmente rural, con comunicaciones difíciles, que apenas guarda relación con la actual. En las últimas décadas se han efectuado algunas reformas, pero la estructura básica se ha conservado. El mantenimiento de estas demarcaciones resulta anacrónico y abiertamente contrario a criterios básicos de eficiencia. Como

señalan Marián Ahumada y Alicia González Alonso, la actual demarcación dificulta las iniciativas orientadas a coordinar la gestión y a mejorar el uso de los recursos aplicados al sistema. La justicia no solo cuenta con pocos medios, sino que además se encuentran organizados defectuosamente.

Lo mismo ocurre con una oficina judicial que ha prolongado el sistema burocrático decimonónico de los juzgados que se crearon en esas demarcaciones, sin una organización eficiente de los recursos ajustada a los tiempos actuales. Por otro lado, en un contexto de creciente modernización en la mayoría de los organismos públicos y las empresas privadas, las dificultades en la implantación de las nuevas tecnologías en la justicia son una muestra más de la difícil situación. Es justo constatar que en el ámbito de la nueva oficina judicial y en la digitalización se han emprendido reformas en los últimos años, pero todavía no han empezado a proporcionar unos frutos aceptables. Entre esas insuficiencias técnicas, Natalia Velilla ha destacado que todavía presentan numerosas dificultades las declaraciones telemáticas y que los sistemas informáticos de gestión de las distintas comunidades autónomas no son compatibles entre sí.

En palabras de Marián Ahumada y Alicia González Alonso, nuestro sistema judicial es lento, poco eficaz y no bien adaptado ni equipado para responder a las cambiantes exigencias y retos de una sociedad crecientemente compleja. En su informe de 2021 sobre el Estado de Derecho en España, la Comisión Europea también ha expresado su preocupación ante esta situación estructural, porque «el volumen inadecuado de recursos sigue obstaculizando la gestión efectiva de los casos de corrupción política de alto nivel».

Estas carencias son percibidas igualmente de forma clara por la sociedad. El barómetro del CIS de julio de 2019 fue el último en el que se preguntó sobre la situación de la justicia. El 72 % de los encuestados consideraba que la administración de justicia en España funcionaba regular, mal o muy mal, en contraste con el 23 % que pensaba que lo hacía bien o

muy bien. El 61 % estimaba que los medios con los que contaban los tribunales eran más bien insuficientes, en contraste con el 21 % que creía que eran suficientes. El 72 % valoraba que hacían falta más jueces, el 80 % que era necesario más personal auxiliar y el 66 % que hacían falta mejores medios informáticos. Casi el 80 % pensaba que la reforma de la administración de justicia era bastante o muy necesaria.

El descontento con el funcionamiento del sistema judicial se ha incrementado sensiblemente en los últimos veinte años. Resulta significativa la comparación de la administración de justicia con otros servicios públicos. El barómetro del CIS de julio de 2021 la incluyó junto a otras áreas. El resultado fue que el nivel de satisfacción con la justicia era regular, poco o nada satisfactorio para un 74 % de los entrevistados, en comparación con un 37 % de insatisfacción para la sanidad, un 45 % para los servicios sociales y un 49 % para la educación.

Esta situación es la que explica la lentitud de la justicia para perseguir la corrupción. Es cierto que las demoras estructurales no solo inciden en la persecución de estos delitos, pero es igualmente cierto que afectan bastante más a procedimientos complejos como los vinculados a las tramas corruptas que a otras infracciones. Parece claro que no ha existido voluntad política suficiente para afrontar esa reforma del sistema judicial. Como sabía Franklin D. Roosevelt, en política casi nada sucede por casualidad. Puede haber un año malo económicamente o una legislatura complicada para abordar las reformas imprescindibles del sistema judicial. Sin embargo, si todo sigue igual mientras pasan los años y las legislaturas, ya no nos encontramos ante una casualidad, sino ante una voluntad. Al menos de manera tácita se ha aceptado y decidido que la justicia se encuentre como se encuentra.

Es cierto que los problemas de la justicia son múltiples, por lo que sus carencias no podrían atribuirse exclusivamente a la falta de compromiso contra la corrupción. Hay otras variables en juego. Como apunta la

magistrada Natalia Velilla, a diferencia de otros servicios públicos, las inversiones en justicia no aportan votos y eso puede pesar en la escasa voluntad política de modernizar la administración de justicia. Por otro lado, en el sistema judicial no todo son casos penales; y dentro de estos no todos afectan a la corrupción. Sería simplista afirmar que los políticos no invierten en justicia únicamente para evitar un sistema judicial eficaz que los pueda perseguir cuando estén implicados en asuntos sucios.

Al mismo tiempo, resulta innegable que la precariedad de la justicia ha sido funcional para no perseguir adecuadamente estos delitos y para que no exista en España un sistema sólido de separación de poderes. Podemos añadir que, cuando se dilatan los procedimientos, los dirigentes de los principales partidos culpan con frecuencia a los juzgados por su lentitud, en un ejercicio de cinismo difícil de superar. La corrupción política no ha sido un incentivo que haya empujado a abordar el esfuerzo presupuestario y organizativo en la reforma de la justicia, sino más bien todo lo contrario. El mantenimiento de un anacrónico proceso penal, a pesar de su notorio funcionamiento deficiente, es una muestra más de esa falta de voluntad. En lugar de apostar por instrumentos de investigación especializados, ágiles y eficientes, se ha preferido mantener estructuras procesales notoriamente obsoletas.

Además, no se ha permitido configurar un gobierno judicial independiente con capacidad de presión institucional que permita reclamar más medios para la justicia. La vinculación del CGPJ con el poder político tampoco ha facilitado un discurso judicial que exigiera soluciones a estos graves problemas. Como señaló Eloy Velasco, magistrado de la Audiencia Nacional, el poder político solo ha mostrado un gran interés en la justicia para controlarla y no para dotarla de medios. La situación de la justicia no resulta equiparable a la modernización que han experimentado otros servicios públicos en las últimas décadas. Esta precariedad explica bastante las percepciones de impunidad que mantiene buena parte de la sociedad.

Además, hay otros problemas que explican estas perspectivas sociales, como los fueros específicos para juzgar a los cargos públicos más destacados.

La figura del aforamiento es malinterpretada en ocasiones, al entenderse erróneamente como una exención de responsabilidad a favor de los políticos. En realidad, lo que implica estar aforado es que determinados cargos públicos disponen de un fuero especial para ser juzgados. No serán enjuiciados por los tribunales ordinarios que corresponden a cualquier persona en la misma situación, sino por el órgano judicial específico designado por la ley. En la práctica esta diferenciación también contribuye a esa percepción de impunidad. Al menos sugiere que se dispensa un trato más favorable a los políticos investigados por corrupción.

La Constitución establece el aforamiento del presidente del gobierno, de los ministros, de los diputados y de los senadores, que únicamente pueden ser juzgados por el Tribunal Supremo. La regla se extendió al ámbito autonómico, pues la mayor parte de los estatutos indican que están aforados los diputados y miembros de los gobiernos autonómicos ante el Tribunal Superior de Justicia de cada comunidad. Además, tras la abdicación, en 2015 se acordó legalmente el aforamiento del rey emérito y otros miembros de la Familia Real ante el Tribunal Supremo; se trata de un caso bastante singular, al otorgarse un fuero especial a personas que no ocupan ningún cargo público.

Como han señalado Juan Carlos Carbonell, Norberto de la Mata, Rodrigo Tena o Ángel Dolado, los aforamientos generan distorsiones en las actuaciones contra la corrupción. Suponen una quiebra de la igualdad ante la ley y del principio de juez natural sin una fundamentación suficiente que motive ese trato diferenciado. El argumento de que así se otorga una mayor protección institucional a los cargos públicos que disfrutan del fuero resulta poco sostenible, pues no es aceptable dudar de la independencia de los jueces que ejercen funciones ordinarias. En su informe de 2019 el GRECO

cuestionó el elevado número de cargos públicos protegidos por los aforamientos en España y rechazó que estos se aplicaran incluso a infracciones penales no cometidas en el ejercicio de los cargos. Por ejemplo, si un diputado conduce su vehículo bajo los efectos del alcohol solo puede juzgarlo el Tribunal Supremo y no el órgano judicial ordinario. Es un blindaje que resulta desproporcionado. Lo mismo sucede si un político incurre en corruptelas ajenas a sus resoluciones como cargo público.

Por ello, el GRECO reclamó que se modificara esta regulación «de modo que no obstaculice la acción penal contra miembros del gobierno de los que se sospeche que han cometido delitos de corrupción». La petición se extiende a la reforma de los aforamientos de diputados, senadores y parlamentarios autonómicos. En términos similares se ha pronunciado la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Además, como se ha indicado, los órganos judiciales que juzgan a los aforados están expuestos a posibles injerencias de los partidos de los propios aforados. Recordemos que un CGPJ muy vinculado a los partidos es el órgano que designa a los magistrados del Tribunal Supremo y a los integrantes de los tribunales superiores autonómicos. Como señala Elisa Beni, ningún puesto judicial que pueda ejercer control sobre los políticos más destacados ha sido cubierto con criterios objetivos, aleatorios o por puro orden de antigüedad en el escalafón; esas plazas siempre se adjudican con criterios discrecionales. Todo ello debería llevar a cuestionar la figura del aforamiento, que puede interpretarse como un privilegio injustificado. La situación española no tiene equivalentes en el derecho comparado. Los parlamentarios no cuentan con ningún aforamiento en Francia, Portugal, Alemania, Reino Unido o Estados Unidos. Los países democráticos que cuentan con algún aforamiento lo suelen reservar para el jefe de Estado o para los miembros del gobierno. La actual regulación española permite ese

trato especial para todos los parlamentarios de ámbito estatal y para casi todos los autonómicos.

En relación con los orígenes históricos del aforamiento, Juan Luis López Colomer e Iñaki Esparza han explicado que esta figura se reconfiguró en las primeras sociedades democráticas por falta de confianza en los tribunales y por los riesgos de intervención judicial sobre los cargos electos. Esta perspectiva llevó a una desproporcionada protección de la inmunidad parlamentaria. Hasta la Constitución de 1869 los jueces no accedieron a sus plazas a través de un sistema meritocrático de oposiciones. Antes eran nombrados por el rey y no eran considerados propiamente un poder del Estado. La monarquía ostentaba el poder ejecutivo y el control de las funciones policiales, además de mantener esa influencia sobre la justicia. Esas dificultades para que se constituyera un verdadero poder judicial están relacionadas con la creación de mecanismos de protección de quienes desempeñaban las funciones parlamentarias. En la Constitución republicana de 1931 se decidió que los diputados no estuvieran aforados. La regulación constitucional del aforamiento en 1978 supuso una vuelta atrás en la materia, en manifiesta contradicción con la legislación vigente en los restantes países democráticos.

Como señala Ángel Dolado, los aforamientos parten de concepciones que han perdido su sentido en las democracias actuales, una vez se han consolidado la separación de poderes, la independencia judicial y los mecanismos de exigencia de responsabilidad a quienes integran la judicatura. En principio, debería ser indiferente que a un cargo público lo juzgue uno u otro tribunal. Sin embargo, como ha señalado Elisa de la Nuez, sí debe ser relevante para los políticos investigados por corrupción, como lo demuestra su interés en mantener el escaño y en repetir si se convocan elecciones.

En palabras de Diego Espigado, al corresponder el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo a un CGPJ muy politizado, los atributos

de independencia y sometimiento único a la ley se ven garantizados más fácilmente por los jueces de la base de la pirámide judicial que por quienes están en la cúspide. Como señala Espigado, no resulta admisible el argumento de proteger a los jueces de la presión de los medios o de cualquier otro tipo: esas hipotéticas presiones las sufren igual los magistrados de los altos tribunales que los de cualquier otro órgano judicial, como se ha constatado reiteradamente. Sin una justificación suficiente, los aforamientos suponen una quiebra del principio constitucional de igualdad. Además, son percibidos con razón por la ciudadanía más informada como un privilegio procesal. No se entiende que haya categorías específicas de tribunales para juzgar a categorías específicas de personas por la mera razón de que ocupen determinados cargos públicos.

Estas concepciones han empezado a ser asumidas en el ámbito institucional, como lo demuestra el hecho de que algunas comunidades autónomas han impulsado iniciativas para la supresión de los aforamientos. Los tratos diferenciados acaban generando categorías especiales de ciudadanos que pueden ser tratados de forma privilegiada. Ocurre con los aforamientos y también con los indultos o con la inviolabilidad, como diremos posteriormente. George Orwell plasmó de forma magistral los efectos de la desigualdad en *Rebelión en la granja* con su conocida máxima: «Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros». La ruptura de la igualdad ante la ley siempre puede acabar favoreciendo los abusos de poder.

Por otro lado, en referencia a los riesgos de impunidad, debemos añadir que, aunque la represión penal no habría de ser la clave principal contra la corrupción, la regulación de los delitos siempre puede trazarse con unos perfiles más adecuados. En este sentido, en el delito de financiación ilegal de partidos políticos, tanto Carlos H. Preciado como Dulce M. Santana han destacado la ausencia entre las conductas típicas de diversas formas de donaciones ilegales que presentan notables elementos de gravedad, incluso

mayores que las penadas. Por otro lado, habría de valorarse la incorporación de la pena de prisión para el delito de prevaricación, como plantean José Antonio Martín Pallín o Norberto J. de la Mata, ante la lesividad de conductas instrumentales que posibilitan otros delitos vinculados a la corrupción. Asimismo, Joan J. Queralt ha mostrado las dificultades de aplicación del delito de malversación tras su última reforma. Y Ángeles Jareño ha planteado problemas de proporcionalidad punitiva en la actual regulación del tráfico de influencias. Cabe añadir que resulta dudosa la incorporación del delito de enriquecimiento ilícito, existente en varios países latinoamericanos y (con matices) en Francia, al tratarse de una infracción de sospecha que colisionaría con la presunción de inocencia. No resulta posible abordar en este espacio limitado un análisis más profundo sobre la problemática de estas y otras figuras delictivas, así como sobre el decomiso o la prescripción, aunque el debate doctrinal se encuentra abierto.

Por otro lado, hemos expresado la importancia de que las condenas se cumplan como elemento disuasorio para prevenir la corrupción. Sin embargo, sabemos que no siempre se han ejecutado, lo cual ha comportado una comprensible percepción de impunidad. Los condenados por corrupción han disfrutado de un tratamiento bastante favorable en la concesión del perdón gubernamental. A partir de los datos del INE y de la Fundación Civio, Antonio Doval analizó las medidas de gracia concedidas por los distintos gobiernos entre 1998 y 2012. En este periodo se otorgaron 212 indultos en condenas por delitos vinculados a la corrupción, una cifra que multiplicaba por once a las medidas de gracia en el resto de las infracciones penales, lo cual resulta extremadamente significativo. Como apunta Eva Belmonte, en estos casos «la administración, desde el poder ejecutivo, se perdona a sí misma sus faltas». Se trata de un dato más que habría de llevar a una modificación de la legislación sobre indultos para que exista una motivación suficiente de los mismos con un adecuado control judicial.

La colonización partidista del sistema institucional: Fiscalía, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

La separación de poderes implica necesariamente la concurrencia de independencia en la actuación de los jueces. Será difícil que exista equilibrio institucional si la esfera política dirige el poder ejecutivo, el legislativo y también la cúpula judicial. Además, hay otros organismos que resultan esenciales en un Estado de Derecho para generar controles, contrapesos y espacios de vigilancia institucional.

La Fiscalía es una institución básica en la lucha contra las prácticas corruptas. Su misión principal es promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad. En los procedimientos judiciales por delitos de corrupción suelen intervenir acusaciones particulares y populares, pero habitualmente el peso de la acusación lo asume la Fiscalía. A diferencia de las legítimas expectativas de las otras partes procesales, el Ministerio Público actúa con imparcialidad en defensa de valores públicos e intereses generales. Además, la existencia de una Fiscalía Anticorrupción, de carácter especializado y de elevada capacidad técnica, suele tener una indiscutible relevancia en estos procesos.

La imparcialidad es una nota característica en la actuación de la Fiscalía, que debería ser claramente percibida por la sociedad. Sin embargo, esa apariencia de imparcialidad se ve afectada de forma negativa en España por su propia configuración. El fiscal general del Estado es nombrado por el Gobierno y las leyes le permiten concentrar un enorme poder. Sus directrices generan efectos vinculantes sobre la posición jurídica del conjunto de la Fiscalía. Además, también decide sobre la carrera profesional de los fiscales, especialmente a la hora de su acceso a los puestos más destacados. La Fiscalía se organiza con una estructura interna muy jerarquizada. En la cúspide de la pirámide se encuentra precisamente el fiscal general del Estado, que nombra de forma discrecional a los fiscales superiores de cada comunidad autónoma. Estos últimos designan a su vez a

los fiscales jefes provinciales. Los órganos superiores pueden apartar a un fiscal de un caso concreto sin apenas motivación. Además, también pueden impartir instrucciones jurídicas sobre asuntos concretos.

Se pueden constatar algunas diferencias con la judicatura. Los jueces gozan de inamovilidad: no pueden ser apartados de un caso concreto por sus superiores. Además, un magistrado puede ver revocada su resolución por un tribunal superior con motivo de un recurso, pero este último no puede ordenarle que dicte una sentencia concreta.

La jerarquización de la Fiscalía otorga seguridad jurídica al permitirle actuar de manera uniforme en todos los órganos judiciales del país. Sin embargo, como señala la Fundación Hay Derecho, la unidad de criterio es importante, pero este principio no puede entenderse sin relación con la imparcialidad. El riesgo para la apariencia de imparcialidad se encuentra en las posibles injerencias partidistas sobre la cúpula, a la vista de sus inmensas atribuciones. En abstracto, el control de la cúspide de la pirámide puede resultar suficiente para influir sobre la totalidad. El sistema legal de designación presenta aristas problemáticas. El poder ejecutivo nombra al fiscal general del Estado por un periodo de cuatro años, pero este cesa con el gobierno y su trayectoria siempre se encuentra muy vinculada al gobierno que lo ha designado. Cuando hay una moción de censura, el cambio de gobierno supone el nombramiento de un nuevo fiscal general del Estado. Si se celebran nuevas elecciones, se haya agotado o no la legislatura, el nuevo ejecutivo surgido de los comicios nombrará a otro fiscal general del Estado, como regla general. Esta es una configuración institucional que lo asemeja más a un fiscal general del gobierno. Esta vinculación tan directa de la Fiscalía con el poder ejecutivo es una particularidad de España que tampoco cuenta con equivalentes en nuestro entorno.

El informe comparativo de la Fundación Hay Derecho sobre las fiscalías europeas describe las diferencias con Estados vecinos como Italia, Francia, Alemania o Portugal. En ninguno de ellos existe esa conexión tan lineal con

el poder ejecutivo. El caso más parecido es el de Portugal: el fiscal general luso es nombrado a propuesta del gobierno, aunque por un periodo de seis años y no cesa con el cambio de ejecutivo; se trata de un plazo superior a una legislatura y esa diferencia sustancial facilita que no esté tan supeditado al poder político como en España. Los otros países no cuentan con una figura equivalente al fiscal general, por lo que la estructura de sus fiscalías es más horizontal y no se encuentra tan jerarquizada de arriba abajo como sucede en nuestro país. En todos estos casos la principal diferencia estriba en que el poder político no cuenta con la misma capacidad potencial de interferir en la actuación de los fiscales.

Esta proximidad entre la cúpula de la Fiscalía y el poder político se ha evidenciado de manera continuada. Se ha podido oír en escuchas judiciales a imputados que hablan de gestiones ante el gobierno para que se nombre a un fiscal jefe de anticorrupción que proteja sus intereses; y, posteriormente, esa designación se ha acabado convirtiendo en realidad. Han sido frecuentes las alusiones públicas de miembros del gobierno a su control sobre los fiscales. Incluso se ha asegurado que la Fiscalía puede «afinar» asuntos concretos para la obtención de beneficios partidistas.

Resulta muy aconsejable acabar con esa vinculación de la Fiscalía con el gobierno de turno. Una medida adecuada sería que el fiscal general del Estado fuera elegido a propuesta del ejecutivo con el aval de una mayoría cualificada del Congreso de los Diputados, con unos requisitos tasados de capacidad, experiencia e imparcialidad. Estos criterios deberían también aplicarse al nombramiento de otros cargos de la Fiscalía. Por otro lado, el periodo de ejercicio de sus funciones debería ser superior al de una legislatura. En su informe de 2021 sobre el Estado de Derecho, la Comisión Europea ha indicado que «el hecho de que el mandato del fiscal general y el del gobierno coincidan puede afectar a la percepción de independencia». En sentido similar, en su informe de evaluación de 2021, el grupo GRECO del Consejo de Europa señaló que deberían incorporarse garantías para proteger

al Ministerio Fiscal de «interferencias indebidas». En su informe indicaba que el método de selección del fiscal general del Estado y su tiempo de mandato «empañan la percepción de la autonomía» de la Fiscalía en España. Por ello, este grupo anticorrupción volvió a recordar sus reiteradas recomendaciones de que el tiempo de mandato del fiscal general del Estado no coincidiera con el del gobierno.

Como ha señalado acertadamente la Fundación Hay Derecho, en el proceso de designación del fiscal general del Estado deberían intervenir profesionales sin vinculaciones políticas para dictaminar sobre la cualificación del candidato propuesto para ocupar el cargo. Por otro lado, esta entidad también ha remarcado que en otros países europeos el poder de los superiores en la Fiscalía cuenta con contrapesos, pero eso no ocurre en España. Entre los contrapesos adecuados para una actuación más objetiva, la Fundación Hay Derecho enumera los siguientes: que exista la posibilidad de recurrir las instrucciones particulares; que las resoluciones sobre recursos internos las resuelva un órgano distinto al que emite las órdenes; que haya garantías adicionales de imparcialidad que impidan presionar a los fiscales a través de nombramientos, promociones, traslados o medidas disciplinarias; que la gestión de la carrera fiscal se base en criterios objetivos de mérito y capacidad; que exista autonomía presupuestaria; y que se creen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Las fórmulas posibles para una reforma de la Fiscalía deberían llevar a cambios conceptuales para reforzar la neutralidad ante la corrupción sin riesgos de interferencias externas.

Las conexiones partidistas también resultan problemáticas en la configuración del Tribunal Constitucional. Este alto tribunal no forma parte del poder judicial en sentido estricto. Como señala Joaquín Urías, la tarea del Tribunal Constitucional no consiste en aplicar una ley existente, sino en interpretar la Constitución para concretar sus mandatos, a menudo abiertos o genéricos. Este árbitro constitucional debe adoptar decisiones que a veces

pueden no agradar a quienes gobiernan. Se trata de un órgano de contrapeso de indudable importancia. Como indica Elisa de la Nuez, «se trata, por definición, de una institución que puede resultar incómoda para el poder, y de ahí que sea una pieza esencial en una democracia liberal representativa». Aunque el Tribunal Constitucional no decide directamente sobre casos de corrupción, ha resuelto bastantes recursos en materia de garantías constitucionales contra resoluciones de tribunales ordinarios sobre estas materias. Sus decisiones pueden afectar a políticos. Por ello, resulta problemático que el alto tribunal esté integrado por magistrados designados gracias al aval de las fuerzas políticas cuando se trata de juristas con perfiles muy próximos a los partidos.

En consecuencia, para ejercer sus funciones como órgano de contrapeso, el Tribunal Constitucional debería estar formado por juristas de incuestionable capacidad profesional y de acreditada imparcialidad. El hecho de que sean políticos quienes los nombren no significa que los juristas deban estar vinculados a los partidos. El espíritu constitucional parte de la excelencia jurídica como criterio de designación, con exclusión de la cercanía a las fuerzas políticas. Y fue así como empezó su andadura el alto tribunal. En el documental *Un Tribunal para la Constitución*, codirigido por Miguel Beltrán de Felipe y Daniel Sarmiento, se relata cómo se formó nuestro primer Tribunal Constitucional a partir de los testimonios de quienes protagonizaron aquellos hechos. UCD y PSOE pactaron la exigencia de una enorme solvencia técnica para que allí fueran los juristas más eminentes que estuvieran comprometidos con los valores constitucionales. También se consensuó la exclusión de juristas próximos a los partidos.

Este criterio se mantuvo durante los años ochenta y noventa, lo cual resultó decisivo para crear y consolidar una jurisprudencia constitucional muy valiosa para nuestro sistema de derechos fundamentales. En esos años pasaron por el tribunal los más destacados juristas del país, en opinión de la

mayor parte del mundo jurídico. En su composición han quedado registradas personalidades ilustres como Manuel García-Pelayo, Francisco Tomás y Valiente, Luis Díez-Picazo, Francisco Rubio Llorente, Tomás Vives Antón o Pedro Cruz Villalón, entre otros.

Sin embargo, el criterio independiente del Tribunal Constitucional en sus resoluciones acabó incomodando a los partidos que decidían los nombramientos. Y empezaron a modificar las pautas de designación para incorporar a juristas de inferior nivel pero más manejables por las organizaciones políticas. Como ha referido el profesor de Derecho Constitucional Joaquín Urías, el desmoronamiento de la calidad del tribunal fue progresivo: «Cada vez se eligen magistrados con menos conocimientos jurídicos y más sumisos a sus partidos. Mientras más mediocre es un jurista, más atemorizado vive de perder sus privilegios inmerecidos». Los juristas de prestigio cuentan con criterios propios y no se dejan utilizar por los dirigentes políticos, y así debería ocurrir siempre.

Esta situación ha afectado seriamente a la calidad de las sentencias del alto tribunal y también a su apariencia de imparcialidad. De ser un tribunal que introdujo con elevado rigor jurídico la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha pasado a ser cuestionado abiertamente por algunas sentencias de la jurisdicción europea. Por otro lado, una muestra de malas artes, propia de la peor política, ha sido la continua filtración interesada a los medios de las deliberaciones internas del tribunal, la cual solo puede proceder de sus propios magistrados, a pesar de la prohibición legal.

Los partidos han asentado la nociva costumbre de repartirse por cuotas las plazas en el Tribunal Constitucional. Así deviene irrealizable un trámite idóneo para intentar que se nombre a los mejores juristas. Estas prácticas imposibilitan que exista un aconsejable procedimiento abierto para que se presenten candidatos, efectúen comparecencias públicas de manera transparente y se pronuncien órganos técnicos que puedan dictaminar sobre sus méritos profesionales. En ese caso la elección sería realizada igualmente

por las cámaras parlamentarias y los otros órganos constitucionales, pero el procedimiento dificultaría la designación de afines de escasa calidad jurídica. Ante la sociedad quedaría en evidencia cualquier trato de favor. El reparto de cuotas en reuniones opacas entre las cúpulas de los partidos cierra rápidamente la elección, con asignaciones de cargos sin garantías de imparcialidad y de alta capacidad jurídica.

Es una muestra más de la degradación, la falta de credibilidad y el desprestigio de las instituciones ante la colonización partidista de los órganos que deberían vigilar los posibles abusos del poder político. El Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución y debe analizar la actividad de los partidos en el poder ejecutivo y el poder legislativo. No resulta posible esa labor imparcial de supervisión si los magistrados están vinculados a las propias organizaciones políticas. Como ha indicado Rafael Jiménez Asensio, la búsqueda de un férreo control por parte de los partidos ha provocado que la pérdida de crédito institucional del Tribunal Constitucional sea «sencillamente clamorosa».

Las vinculaciones con los partidos también se repiten en la configuración del Tribunal de Cuentas. Sus doce integrantes son elegidos por mayoría cualificada del Congreso y del Senado, lo cual ha llevado en la práctica al reparto partidista en su designación. Este órgano constitucional tiene como finalidad principal la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, con inclusión de la actividad económico-financiera de las formaciones políticas. Dispone de competencias fiscalizadoras de carácter administrativo y también de la atribución de una especie de jurisdicción contable que permite depurar responsabilidades y dictar condenas por el uso irregular de los fondos públicos.

Las dinámicas sobre el reparto de cuotas entre los partidos en el Tribunal de Cuentas se han trasladado también a los órganos autonómicos homólogos. Así se llega a la paradoja de que la entidad que debe supervisar contablemente a las Administraciones públicas y a las organizaciones

políticas está formada por personas muy próximas a los propios partidos que las gestionan. En palabras de Alfonso Peña, son los propios partidos quienes nombran a sus censores. En abstracto, no parece que ese control los pueda inquietar demasiado y, en la práctica, han sufrido escasas perturbaciones. A esas dudas sobre su apariencia de imparcialidad se añade precisamente la pobreza de resultados. Los órganos de fiscalización prácticamente no han detectado actuaciones corruptas en las auditorias, inspecciones e informes realizados, lo cual contrasta con la multitud de casos que han llevado a investigaciones judiciales.

La propia cobertura de sus órganos técnicos también ha presentado problemas de credibilidad institucional. El Tribunal de Cuentas dispone de autonomía de gestión y libertad en materia de contratación, lo cual le permite en algunos supuestos la utilización de la contratación directa. Esto ha provocado prácticas rechazables: en algunas anualidades, más de la mitad de las contrataciones se han realizado sin procedimientos selectivos o concursos públicos, como ha señalado la Fundación Hay Derecho. El máximo órgano fiscalizador también ha recibido críticas de nepotismo al desvelarse en 2013 que un centenar de sus técnicos, de una plantilla de cerca de setecientos empleados, contaba con lazos familiares con altos cargos del organismo. Más allá de las recriminaciones por tratos de favor, no debemos minusvalorar que la cualificación técnica y la imparcialidad son muy relevantes en las labores de fiscalización que debe desempeñar una buena parte de la plantilla de este organismo. Los riesgos de acumulación de poder excesivo se acentúan con la posibilidad de reelección de los consejeros, lo cual ha permitido que algunos integrantes se hayan mantenido en el cargo durante décadas. El mandato más largo ha sido el de Ramón Álvarez Miranda, que ha estado treinta y siete años como consejero del Tribunal de Cuentas.

Por otro lado, este órgano constitucional adolece de problemas de atribuciones y enfoque normativo para poder detectar las actuaciones

fraudulentas. Se limita a evaluar el cumplimiento de los requisitos formales en los procedimientos, pero no efectúa un control de eficiencia y eficacia sobre la actuación de los organismos públicos. No se le han atribuido competencias amplias de inspección e investigación. Todo ello dificulta que pueda detectar casos de corrupción. Como expone Alfonso Peña, las funciones de las instituciones auditoras se limitan a examinar las cuentas, expedientes y documentación que les remiten las Administraciones o los partidos, sin disponer de facultades para investigar posibles irregularidades fuera de dichas cuentas.

Además, sus problemas organizativos llevan a que publique sus informes con bastante retraso. En ocasiones sus dictámenes se han emitido cinco años después de la anualidad examinada, por lo que ya habrían prescrito posibles delitos. Todas estas circunstancias han contribuido al descrédito institucional del Tribunal de Cuentas y de sus equivalentes autonómicos, sin que las fuerzas políticas hayan querido reforzar sus funciones. El resultado ha sido una crisis de legitimación de las instituciones auditoras que ha llevado incluso a algunos sectores a cuestionar su existencia.

Debemos añadir que bastantes de los problemas del Tribunal de Cuentas proceden de su propia naturaleza algo confusa, como ha apuntado acertadamente Verónica del Carpio. La configuración del organismo lo hace depender del Parlamento, incluso de manera disciplinaria. Y sus consejeros no son propiamente jueces, aunque ejercen alguna forma de jurisdicción. El enjuiciamiento contable requeriría del estatuto judicial, del que carecen los integrantes del Tribunal de Cuentas. Por ello, Verónica del Carpio ha argumentado que este organismo es una anomalía jurídica arcaizante que presenta una regulación muy defectuosa.

Sería muy aconsejable una reforma del Tribunal de Cuentas para dotarlo de un mejor encaje institucional, reforzar su independencia, acentuar su carácter técnico y redefinir sus funciones. Debería poder utilizar instrumentos para la inspección real de la corrupción y el fraude en

determinadas situaciones, sin perjuicio de las competencias en materia de integridad que deberían asignarse a un organismo específico. Se tendría que avanzar hacia una auténtica gestión evaluadora del sector público. Por otro lado, como señala Manuel Villoria, resulta fundamental implantar a nivel interno medidas de integridad y de regulación de los conflictos de intereses.

La Fundación Hay Derecho ha advertido sobre la necesidad de reforzar la neutralidad, la independencia y las garantías del personal técnico del Tribunal de Cuentas, así como de asegurar la aplicación del principio del mérito y capacidad en su selección y promoción profesional. También ha remarcado esta fundación la anomalía que supone en perspectiva europea comparada los enormes retrasos en la emisión de sus informes, lo cual debería llevar a modificaciones en su organización interna, a los efectos de que estos dictámenes no sean papel mojado. Además, como señala acertadamente Alfonso Peña, no debemos olvidar que en nuestro país la corrupción es sobre todo política y no funcionarial. Este dato relevante debería afectar al enfoque de la fiscalización, en la actualidad muy centrada en el examen de trámites administrativos muy correctos, pero que a menudo encubren actuaciones políticas fraudulentas que apenas se analizan.

Los efectos de los nombramientos partidistas en los órganos de contrapeso se pueden constatar incluso en aquellos espacios que no poseen un enorme poder institucional, como el Defensor del Pueblo. Esta institución está configurada esencialmente para recoger y amplificar las quejas de los ciudadanos ante las vulneraciones de derechos que puedan sufrir de parte de los organismos públicos, aunque también tiene atribuida la facultad de presentar el recurso de inconstitucionalidad. El Defensor del Pueblo no dispone de atribuciones ejecutivas, por lo que en gran parte sus actuaciones se basan en la persuasión. Su labor permanente se centra en esa defensa de los derechos constitucionales de las personas.

Llama la atención que los partidos hayan optado por invadir también sin ningún complejo incluso un órgano que sirve para canalizar las quejas ciudadanas, a menudo como último recurso simbólico. Resulta sorprendente que las fuerzas políticas no sean capaces de designar a profesionales independientes de prestigio para semejante cargo, con la finalidad de resguardar su apariencia de imparcialidad. La ley orgánica indica literalmente que el cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con la afiliación a un partido político, entre otras circunstancias que buscan garantizar su autonomía de actuación. El espíritu constitucional y legal está orientado hacia un perfil de cargo neutral, imparcial e independiente. En la práctica se ha prescindido por completo de ese enfoque tan razonable.

Se puede constatar cómo las fuerzas políticas han acaparado los nombramientos de las últimas dos décadas. En 2000 los dos principales partidos pactaron que fuera Defensor del Pueblo el destacado dirigente socialista Enrique Múgica, ex ministro de Justicia. Le sucedió en el cargo en 2010 en funciones la ex diputada popular María Luisa Cava de Llano. En 2012 fue nombrada la dirigente popular Soledad Becerril, ex ministra de Cultura. En 2017 le sustituyó en funciones el dirigente socialista Francisco Sánchez Marugán, que había sido diputado durante siete legislaturas. En 2021 el reparto ha llevado a nombrar a Ángel Gabilondo, ex ministro de Educación en el gobierno socialista de Zapatero y candidato del partido en distintos comicios.

Una vez más, hecha la ley, hecha la trampa: los militantes de los partidos simplemente se dan de baja antes de tomar posesión del cargo. Se trata de un fraude en la aplicación de la norma. La figura del Defensor del Pueblo está concebida como una institución al margen de los partidos que debe ser percibida como un organismo imparcial a los ojos de la ciudadanía. Se trata de un órgano de control del poder político para ejercer funciones de vigilancia, contrapeso y supervisión. No debería estar ocupado por representantes de los partidos, porque su espíritu va en una dirección muy

distinta. No obstante, así funciona nuestra realidad institucional: cada vez que interviene en algún asunto el Defensor del Pueblo se le identifica con una formación política concreta, algo inevitable con este sistema de nombramiento. Esta perspectiva crítica no pretende cuestionar la capacidad, la trayectoria o las virtudes de los nombrados. Solo intentamos explicar que en nuestro país ni siquiera el Defensor del Pueblo puede dar curso a las quejas ciudadanas desde una apariencia de imparcialidad. Los partidos no dejan un solo metro cuadrado sin urbanizar con su unánime presencia.

Una característica común de estos organismos, al igual que ocurre con el CGPJ, es que sus integrantes son nombrados por una mayoría cualificada del Parlamento. La fórmula constitucional implica pactos de consenso de las principales fuerzas políticas. La finalidad de este sistema es evitar el partidismo. Si todo depende de la voluntad de la formación mayoritaria, parece previsible como resultado la designación de personas afines al gobierno. El consenso debe entrañar la elección de personas cualificadas en función de su valía profesional y no de sus afinidades partidistas. Sin embargo, la perversión del sistema de mayoría cualificada se ha producido al optarse por mecanismos de cuotas integradas por fieles de las formaciones políticas. Como señala Miguel Ángel Presno Linera, se trata de dinámicas que suponen una desnaturalización de esas instituciones. Las cámaras parlamentarias se limitan a aplaudir los acuerdos de cuotas que han adoptado previamente las cúpulas de los partidos. La cultura del reparto supone el abandono de la elección por requisitos de mérito y profesionalidad, evaluados por los órganos parlamentarios de manera individualizada a través de un sistema abierto de presentación de candidatos.

Presno Linera puntualiza que la exigencia de mayoría cualificada no busca lograr una determinada proporcionalidad, sino establecer el máximo consenso posible. Supone que existe acuerdo de todas las partes sobre las capacidades de los nombrados y no un reparto en el que cada partido

impone a los suyos desde una impronta partidista. Estas mecánicas suponen adulterar las instituciones de contrapeso y su finalidad de control de los abusos de poder. Así lo que se produce es el vaciado de contenido supervisor y la exportación de los conflictos partidistas al interior de estos organismos. La condición de profesional cualificado independiente debería ser la regla general para ejercer estos cargos, pero las fuerzas políticas actúan como si pensaran que esta virtud se ha convertido en un defecto, una amenaza o un atributo muy peligroso.

No se trata de que las personas que integran esos órganos carezcan de ideología. Esa premisa resulta imposible: todos los profesionales incorporan inevitablemente al cargo su forma de pensar. Resulta previsible que las fuerzas políticas tengan en consideración los valores del candidato al que se respalda. Lo que debería procurarse es que no sean personas con vínculos con los partidos, porque en ese caso se quiebra la apariencia de imparcialidad y se adivinan posibles dejaciones de actuación objetiva en el futuro. Cuando se nombra en procesos transparentes y públicos a personas cualificadas sin sesgos de cercanía partidista, sean de la ideología que sean, se garantiza que el órgano de control cumplirá rectamente sus funciones. Los pactos de cuotas entre las fuerzas políticas, forjados de manera opaca, anticipan todo lo contrario, como ha sucedido reiteradas veces en nuestro país, incluso con los organismos reguladores. Además, la incorporación habitual de allegados de los partidos a estos cargos, impulsada por sus cúpulas, reviste rasgos de clientelismo similares a los que hemos referido anteriormente en la ocupación de puestos en la Administración pública.

La inviolabilidad y los actos del jefe de Estado

Los escándalos que han afectado al rey emérito en los últimos años han intensificado el debate sobre la figura de la inviolabilidad y sobre el estatuto de la jefatura del Estado. Las acusaciones contra Juan Carlos I por hechos

ocurridos durante su reinado han sido numerosas en los medios y en diversas publicaciones. Ha habido acusaciones de la percepción de comisiones por las compras de barriles de petróleo, por las adquisiciones de armamento, por conseguir que empresas españolas tuvieran adjudicaciones de obras en otros países o por mejorar la reputación internacional de mandatarios árabes, entre otras atribuciones de conductas poco honorables. Hay libros recientes que han analizado algunas de estas imputaciones, como *El rey al desnudo*, de Ernesto Ekaizer, o *La armadura del rey*, de Ana Pardo de Vera, Albert Calatrava y Eider Hurtado.

La particularidad común de estas denuncias o de todas las que puedan formularse es que no puede ser determinada su certeza o incerteza por los tribunales. No resulta posible su investigación en el ámbito penal. El rey emérito está protegido por la inviolabilidad prevista constitucionalmente. Así lo han entendido la jurisprudencia, la Fiscalía y gran parte de la doctrina, de acuerdo con la dicción literal de la Constitución. Aunque se demostrase por completo la veracidad de esas acusaciones, no habría condena alguna. El debate abierto plantea si resulta positivo que un jefe de Estado esté blindado con un tratamiento tan favorable, el cual posibilita la impunidad de conductas que se castigaría si las cometiera cualquier otro ciudadano.

La investigación del Ministerio Público se ha centrado en diversas cuestiones que son posteriores a la abdicación en 2014, al considerar que, antes de esa fecha, Juan Carlos de Borbón sería irresponsable penalmente. A partir de los datos obtenidos por la Fiscalía suiza, se ha intentado determinar si el rey emérito blanqueó elevadas cantidades económicas procedentes de comisiones ilegales y si ese dinero se desvió a paraísos fiscales. También se ha investigado el uso de tarjetas opacas con dinero no declarado a favor de familiares del anterior jefe de Estado, así como los movimientos económicos de una fundación que abonaría sus gastos. Asimismo, se ha intentado aclarar si se habrían utilizado testaferros y

sociedades pantalla para enmascarar que decenas de millones de euros eran de titularidad de Juan Carlos de Borbón. Además de infracciones penales contra la Hacienda Pública, la Fiscalía llegó a comunicar a las autoridades suizas que los hechos investigados podrían suponer delitos de cohecho, blanqueo de capitales y tráfico de influencias.

No vamos a valorar la credibilidad de las acusaciones contra el rey emérito por hechos cometidos durante su reinado. Tampoco nos pronunciaremos sobre el fondo de las investigaciones de la Fiscalía o sobre sus decisiones, al mantenerse el criterio expresado en este ensayo de partir tan solo de los hechos probados de las resoluciones judiciales. Consideramos adecuado no formular hipótesis o especulaciones sobre lo sucedido, como hemos hecho anteriormente en otros supuestos.

En todo caso, hay una cuestión relevante que ha admitido el anterior jefe de Estado. En el ámbito jurídico, las confesiones expresas no requieren de prueba alguna, al igual que los hechos notorios. Juan Carlos de Borbón reconoció por escrito ante la Agencia Tributaria que en el periodo fijado legalmente no declaró al fisco impuestos por valor de más de 5 millones de euros, que se corresponden con ingresos de más de 9 millones de euros. Se trata de la admisión de una grave irregularidad. Además, nos encontramos ante cantidades de enorme entidad cuyo origen no ha sido hasta ahora aclarado; resulta imposible haber reunido semejante patrimonio únicamente con las anteriores percepciones como jefe de Estado. Por otro lado, la citada cuantía no se regularizó hasta que los medios informaron del inicio de las investigaciones en Suiza. Dicha regularización no sería producto de un arrepentimiento espontáneo o desinteresado, pues con ella se pretendía conseguir el efecto legal de evitar condenas penales. Debemos añadir otro hecho notorio: el rey Felipe VI renunció públicamente a la herencia de su padre y le retiró su asignación económica como miembro de la Familia Real. En la nota oficial de la Casa del Rey se afirmaba solemnemente que se adoptaban esas decisiones «con la finalidad de preservar la ejemplaridad

de la Corona», al considerar que la función institucional de la jefatura del Estado implicaba «observar una conducta íntegra, honesta y transparente».

Resulta lógico que nos preguntemos si la figura de la inviolabilidad ha influido en la comisión de las graves irregularidades admitidas y en esa falta de ejemplaridad del rey emérito que le atribuye el propio Felipe VI. Debemos reiterar el criterio general de que la impunidad siempre puede desencadenar conductas rechazables, ante la ausencia de control y de rendición de cuentas. Los privilegios injustificados en una sociedad democrática suelen ir acompañados del deterioro de las instituciones. Se trata de una controversia que no surge por primera vez. Al contrario, estos debates han causado bastantes conflictos en la historia de nuestro país.

María Cristina de Borbón-Dos Sicilias fue conocida en el siglo XIX como «la reina de la corrupción». Se convirtió en regente tras enviudar de Fernando VII en 1833, al ser menor de edad su hija Isabel II. Ante el descontento que generaban sus manejos políticos y económicos, se vio obligada a exiliarse en 1840 y no regresó hasta 1844. La animadversión que generaban sus negocios poco limpios provocó que fuera expulsada del país en 1854 y que se impulsaran iniciativas parlamentarias de exigencia de responsabilidades.

Con aprovechamiento de su situación privilegiada, María Cristina de Borbón se apropió de enormes cantidades de dinero del erario público y se enriqueció con todo tipo de actividades económicas vinculadas a concesiones estatales, según determinó la comisión parlamentaria de investigación. Entre dichos negocios pueden reseñarse adjudicaciones referentes al trazado de ferrocarriles, la explotación de salinas, la canalización del Ebro, la construcción de los puertos de Barcelona y Valencia o la explotación minera del carbón y del mercurio. La reina madre dirigió una red de testaferros y de empresas tapadera que recibían las adjudicaciones de los organismos públicos gracias a su influencia sobre los políticos que adoptaban las decisiones. Además, a pesar de que en la época

estaba prohibido, también participó ampliamente en el negocio del tráfico de esclavos desde África con la complicidad del aparato militar colonial español en Cuba.

La historiografía del periodo isabelino ha coincidido en resaltar la conexión de las prerrogativas reales con estas conductas poco ejemplares. Como señala Isabel Burdiel, la reina madre actuaba como una familia burguesa más o como una empresa más, en competencia con otras. Pero lo hacía «desde unas condiciones de acceso privilegiado a los resortes de poder del Estado con las que no se podía competir». En palabras de Isabel Burdiel, las prácticas de María Cristina de Borbón colisionaban con el discurso del liberalismo a favor de la igualdad de oportunidades, del mérito como motor de ascenso social y de un sistema institucional sin privilegios. Como hemos indicado anteriormente, una de las claves del siglo XIX español fue la tentativa fallida de la burguesía liberal en pro de la renovación institucional para suprimir los tratos de favor. María Ángeles Casado también ha descrito el enriquecimiento de la reina madre y el rechazo que provocó en amplios sectores del liberalismo de la época. Sus prácticas estuvieron constantemente centradas en «el amiguismo, el nepotismo, la evasión de capitales, el cobro de comisiones indebidas, la especulación y el agio». Las acusaciones contra María Cristina de Borbón-Dos Sicilias reforzaron en los sectores liberales del país los sentimientos contrarios a las prerrogativas reales.

Estos reproches volvieron a repetirse décadas después con Alfonso XIII, aunque el protagonismo de las críticas correspondió en este caso a un republicanismo cada vez más implantado en la etapa final de la Restauración. En los periódicos se lanzaron todo tipo de imputaciones contra el monarca. Se le acusó de mantener intereses económicos en las minas del Rif y en los centros de juego del Protectorado de Marruecos. Se le involucró en irregularidades en las concesiones ferroviarias y en la adjudicación de la Compañía Telefónica Nacional de España a la empresa

norteamericana ITT. También fue acusado de percibir altísimas comisiones económicas a cambio de promocionar con su asidua presencia el complejo turístico de Deauville, un conjunto de hoteles, casinos y atracciones en la costa francesa de Normandía; las quejas consistían en que el jefe de Estado desaparecía para hacer negocios, mientras en el norte de África reinaba el caos, tras el Desastre de Annual.

Entre los artífices de esas campañas destacaron dos de los principales escritores de la época: Miguel de Unamuno y Vicente Blasco Ibáñez. Su enorme prestigio intelectual contribuyó decisivamente a deteriorar la credibilidad institucional de la monarquía. Javier Moreno Luzón ha indicado que Unamuno fijó los componentes básicos de una imagen estereotipada con mucho futuro: la del rey déspota y corrupto. El autor de *Niebla* calificaba en diversos escritos a Alfonso XIII como «el rey del cabaret», «el Káiser de Codorniú» y el epítome de un ambiente podrido. En sus alegatos en los periódicos reclamaba que se juzgara a aquel que la Constitución hacía «irresponsable». La respuesta judicial a los incendiarios artículos de Unamuno fue una condena por injurias a la Corona en 1920, aunque la sentencia no acobardó al escritor vasco. Siguió con su actitud combativa y sufrió el destierro a Fuerteventura, ya durante la dictadura de Primo de Rivera.

Vicente Blasco Ibáñez era el novelista español con mayor fama internacional y también puso su pluma a trabajar contra el rey en numerosos artículos de prensa. Desde su exilio en París, su aportación más sonada fue un panfleto escrito en varios idiomas en 1924 con el título de *Una nación secuestrada* (en otros idiomas se titulaba *Alfonso XIII desenmascarado*). Era una agria proclama contra el jefe de Estado que se inspiraba en la orientación de Zola en su célebre «*J'accuse*». Blasco Ibáñez reprochaba al monarca su obsesión por hacerse rico y le atribuía intereses económicos en distintas inversiones, como las referentes a la empresa que construía el metro de Madrid o las sociedades que gestionaban los hoteles Ritz y Palace,

el casino de San Sebastián o el Palacio de Hielo de la capital de España. Como explica Moreno Luzón, el impacto del panfleto fue espectacular, al ser recogidas como ciertas las tesis del escritor por periódicos de Nueva York, Viena o Tokio. Además, a pesar de la censura y la vigilancia policial, el texto tuvo una amplísima difusión en España.

Este tipo de acusaciones fueron repetidas por numerosas voces del espectro republicano y lograron propagar un estado de opinión que vinculaba al rey con la corrupción. No olvidemos que esa imputación no era aislada, pues el sistema político de la Restauración era percibido con bastantes elementos de corruptelas sistémicas, como hemos explicado anteriormente. El abandono del país por parte del monarca tras las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 fue interpretado como una confirmación de esa creencia generalizada sobre su falta de honestidad. En ese contexto pueden entenderse las duras palabras de otro renombrado escritor, Valle-Inclán: «Ahora no se le arroja a Alfonso XIII por inconstitucional, sino como ladrón». Ese sentimiento estaba muy extendido durante los días de la proclamación de la Segunda República. Como ha contado Javier Moreno Luzón, uno de los lemas más coreados en los actos multitudinarios de celebración iba en ese sentido: «¡Alirón, alirón, Alfonsito es un ladrón!».

El gobierno provisional republicano consideró una prioridad la investigación de la fortuna de Alfonso XIII. Intentó nacionalizar sus bienes, aunque no llegó a tiempo de evitar que gran parte del patrimonio se volatilizara. En el decreto de incautación se indicaba de manera literal que el anterior jefe de Estado «se valió de las funciones de su cargo para aumentar ilegítimamente su caudal privado, de lo cual hay indicios bastantes en la documentación hallada en el antiguo Palacio Real». Se constituyó una comisión parlamentaria de responsabilidades políticas en la que Alfonso de Borbón fue acusado de «actos de inmoralidad administrativa». El dictamen acusatorio fue confirmado, además de

ratificarse la incautación de sus bienes. La comisión también acordó trasladar a los tribunales lo que consideró indicios de delito por la concesión del ferrocarril Ontaneda-Calatayud y por la adjudicación de una licencia sobre apuestas de carreras de galgos. En los referidos casos se apuntó que el anterior monarca mantenía intereses económicos directos en las empresas beneficiarias. El juzgado competente citó como imputado a Alfonso de Borbón, pero este no compareció, por lo que fue procesado y declarado en rebeldía.

Al recordar los precedentes históricos de María Cristina de Borbón y de Alfonso XIII, resulta imposible no relacionarlos con las actuales acusaciones contra Juan Carlos I. Sin entrar en el fondo de esas imputaciones al rey emérito, debemos constatar que la figura de la inviolabilidad representa problemas institucionales de cierta relevancia. El hecho de que no se puedan juzgar conductas formalmente punibles, perpetradas presuntamente por un jefe de Estado, supone peligros evidentes para la credibilidad de las instituciones. En abstracto, se trata de una quiebra del principio de igualdad ante la ley y consagra una impunidad que resulta poco compatible con una sociedad democrática. Sobre los riesgos específicos de esta regulación, José Antonio Zarzalejos ha afirmado muy expresivamente que el sistema dio inmunidad a Juan Carlos de Borbón y él la convirtió en impunidad. Según Zarzalejos, un respetado periodista de firmes convicciones monárquicas, el rey emérito traicionó con su conducta al país y a su propio hijo.

El hecho de que una monarquía no sea una institución propiamente igualitaria resulta compatible con regularla de la manera más acorde con una política de integridad del conjunto de los organismos públicos. Cualquier diferencia de trato debe estar justificada por el beneficio que aporta a la institución de la jefatura del Estado y al conjunto de la sociedad. La inviolabilidad absoluta despliega efectos poco edificantes. No entramos aquí en el debate sobre si resulta preferible una monarquía o una república,

que es una cuestión ajena al contenido de este libro. No obstante, con independencia de la fórmula institucional que se adopte, la jefatura del Estado cumple en ambos casos similares funciones representativas, arbitrales y simbólicas. Debe reunir siempre las más elevadas características de ejemplaridad, porque se trata de la figura que ostenta la máxima representación de un país. Los malos ejemplos en su actuación promoverán siempre efectos pésimos en la ciudadanía y en el resto de los cargos públicos.

En el caso de la Corona todavía resulta más exigible esa honestidad, pues el jefe de Estado no es escogido democráticamente en elecciones periódicas. Como indica José Antonio Zarzalejos, una monarquía parlamentaria carece de sentido si no actúa con ejemplaridad responsable, transparencia, austeridad, superación de cualquier tipo de partidismo y cumplimiento estricto de sus funciones constitucionales. Además, señala Zarzalejos que resulta imprescindible una regulación minuciosa del funcionamiento de la jefatura del Estado. En el mismo sentido, Javier Gomá argumenta que una institución hereditaria como la Corona posee un valor eminentemente simbólico, que solo conlleva una legitimidad de ejercicio cuando el jefe de Estado actúa con ejemplaridad.

La inviolabilidad del rey se ha intentado justificar por la necesidad de garantizar el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, eso no puede afectar a aquellas conductas que no se realicen en el marco de sus actuaciones públicas. Se necesitan límites al poder que se ejerce y mecanismos de control para evitar actuaciones abusivas. La inviolabilidad extendida a actos ajenos al ejercicio del cargo favorece conductas poco ejemplares y genera consecuencias negativas para los valores de la ética pública. La garantía de impunidad puede ser la antesala del abuso. Si alguien sabe que nunca se le podrá juzgar por sus actos, se le está invitando a delinquir. Como refiere Elisa de la Nuez, en ese caso nos encontramos ante una jefatura del Estado «que queda formalmente al margen o por encima del ordenamiento jurídico

vigente, lo que no deja de ser una anomalía en una democracia moderna». En palabras de esta autora, la sensación de impunidad se produce siempre que no existen controles, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

Como hemos indicado, la jurisprudencia ha interpretado que la regulación constitucional lleva a una inviolabilidad plena, que continúa estando vigente cuando se abdica de la jefatura del Estado en relación con actos producidos durante el reinado. Como señala Diego Espigado, el sentido literal de la Constitución conduce a esa extensión de la inviolabilidad, que en el articulado queda remarcada con la idea de que la persona del monarca «no está sujeta a responsabilidad». Espigado recuerda que, cuando el articulado del texto constitucional ha querido limitar o graduar la irresponsabilidad, lo ha explicitado de manera clara y ha distinguido las conductas en el ejercicio del cargo que cuentan con ese trato especial. En todo caso, en la doctrina no existe consenso sobre la concurrencia de una exención plena de responsabilidad. Hay autores como Patricia García Majado y Miguel Ángel Presno Linera que consideran que, desde el carácter restrictivo con el que debe interpretarse la inviolabilidad, la prerrogativa está destinada funcionalmente a proteger las atribuciones regias durante el mandato, por lo que carecería de sentido su perpetuación después del reinado.

La regulación en Europa presenta disparidades. La inviolabilidad es bastante más limitada que en España para el jefe de Estado en repúblicas como Alemania, Italia y Portugal, en el ejercicio de sus funciones y más aún al finalizar su mandato. En cambio, en el caso de Francia resulta más marcada durante su mandato, pero desaparece al acabar. En Suecia el monarca sí puede ser perseguido penalmente por actos ajenos a sus funciones, pero la inviolabilidad es plena en otras monarquías como las de Dinamarca, Holanda o Reino Unido.

Resulta relevante constatar que contra esas monarquías no se han planteado acusaciones de corrupción como las que han afectado en España a Juan Carlos de Borbón. No se ha producido en esos países un debate sobre los límites de la inviolabilidad. A menudo, la irresponsabilidad normativa de los jefes de Estado es consecuencia de vestigios del derecho histórico, especialmente en el caso de las monarquías. Sin embargo, hay una visible tendencia en el mundo contemporáneo a suprimir o limitar las inviolabilidades, como lo demuestra el Estatuto de Roma, que en 1998 creó la Corte Penal Internacional para la persecución de determinados delitos. En su regulación se acordó que la condición de jefe de Estado no eximirá de responsabilidad penal.

El debate en nuestro país debe relacionarse con el funcionamiento de nuestros organismos públicos en el marco de una política de integridad, rendición de cuentas y reformas institucionales. Desde esta perspectiva, resultaría aconsejable que la inviolabilidad no afectara a conductas ajenas al ejercicio del cargo. En el contexto de la Transición los dirigentes políticos cerraron el blindaje completo del jefe de Estado, al tratarse de una figura central en todas las negociaciones que se mantuvieron para impulsar el tránsito a un sistema democrático. Varias décadas después parece claro que en una amplia reforma constitucional sería oportuna otra regulación, más acorde con los principios de una sociedad democrática avanzada.

Por otro lado, resulta llamativa la ausencia de regulación de la institución de la Corona. Eso ha facilitado la inexistencia de mecanismos de control. Además de un cambio sobre las concepciones de la inviolabilidad, la institución de la jefatura del Estado debería avanzar en incrementar los mecanismos de transparencia, tras los primeros pasos en esa dirección. La Constitución permite al monarca gestionar libremente los fondos de la Casa del Rey, pero la legislación no ha incorporado el deber de rendir cuentas. Esa opacidad resulta contraria a la transparencia exigible a un organismo público de semejante trascendencia. El Tribunal de Cuentas fiscaliza los

gastos estatales, pero no los de la Casa del Rey, aunque el dinero procede de los presupuestos públicos.

Cualquier cargo público en España debe efectuar una declaración de bienes, desde el modesto concejal de un pueblo remoto hasta el presidente del gobierno. Es un mecanismo de control muy positivo a favor de la transparencia, de la integridad institucional y de la lucha contra la corrupción. No se entiende que ese deber no se extienda a una institución medular como la jefatura del Estado. El rey se encuentra en la cúspide de nuestro organigrama institucional y su conducta repercute necesariamente en cualquier planificación estatal contra la corrupción. En los términos expresados por Elisa de la Nuez, resulta indispensable introducir «todas las garantías necesarias para que la jefatura del Estado, con independencia de quien sea su titular, funcione de forma eficiente y eficaz, neutral, profesional, con los necesarios contrapesos, la debida transparencia y rendición de cuentas y, sobre todo, con la máxima ejemplaridad».

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL COMO CAMINO HACIA UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA AVANZADA

Hay serias debilidades institucionales que nos afectan como país. Eso no significa que no dispongamos de un sistema democrático consolidado. Las afirmaciones de que nuestro sistema político es una especie de franquismo disfrazado deben entenderse como un desahogo o un descontento puntual hacia carencias que deberíamos corregir. Sin duda, se trata de una visión que no resiste un análisis riguroso a partir de datos objetivos. Lo saben mejor que nadie quienes vivieron durante la dictadura de Franco. No se puede comparar nuestra democracia con un régimen en el que no había elecciones, no existía pluralismo político y la libertad de expresión estaba proscrita. No se puede comparar nuestra democracia con un régimen que

torturaba, encarcelaba a los disidentes y violaba sistemáticamente los derechos humanos.

Seguro que algunos aspectos de nuestra democracia resultan mejorables. Un sistema democrático está siempre en constante construcción. Pueden surgir problemas sobre la marcha o incluso retrocesos en aspectos concretos. Por eso es importante no caer en la autocomplacencia. En cualquier caso, todos los indicadores internacionales confirman que vivimos en una democracia completamente homologable en sus aspectos esenciales a la de otros países de nuestro entorno, aunque sería positivo introducir mejoras. También es importante reconocer los progresos que ha experimentado nuestro sistema democrático. Se pueden constatar en los tres principales índices que evalúan la democracia en el mundo: el Democracy Index, el Freedom House y el Varieties of Democracy.

El índice Democracy Index está elaborado por *The Economist* y en su informe de 2020 sobre niveles democráticos nos sitúa en el puesto 19 a nivel internacional. El informe de 2021 de Freedom House, realizado por la organización no gubernamental del mismo nombre, ha fijado a España en el puesto 16. A pesar de estas valoraciones positivas, resulta destacable que en ambos indicadores consta reiteradamente que la corrupción en España provoca que sus resultados no sean mejores. Resulta muy interesante el trabajo de campo del índice Varieties of Democracy (V-Dem), elaborado por la universidad sueca de Gotemburgo, porque sus diversos indicadores cuentan con la ventaja de ser muy transparentes con la metodología utilizada. El V-Dem sitúa en 2021 a España en el puesto 13 a nivel internacional en niveles de democracia liberal. Además, considera que nuestro país se encuentra en el puesto 9 en democracia electoral, indicador que valora la limpieza del proceso electoral, la organización eficiente y la libertad de elección en el sufragio, entre otros factores. Se trata de un dato muy significativo que España se encuentre entre los diez países mejores del mundo en este apartado, al certificar un rasgo valioso de nuestra

democracia. Por otro lado, en el V-Dem nuestro país se encuentra en el puesto 10 de democracia igualitaria, indicador que mide el respeto a las minorías y a la igualdad de género, entre otros factores.

Sin embargo, el índice V-Dem también coincide en señalar nuestras debilidades en materia de Estado de Derecho, controles institucionales e independencia judicial. El indicador de componente liberal que lo analiza muestra que estamos en la posición 27, a la cola de Europa occidental, empatados con Cabo Verde y por detrás de otros países como Costa Rica, Estonia, Uruguay, Corea del Sur, Lituania, Chile y Eslovaquia. Además, tampoco es demasiado alentador nuestro puesto 26 en democracia participativa, un indicador que valora la posibilidad de intervención en consultas democráticas, la participación ciudadana en las instituciones y la existencia de organizaciones de la sociedad civil. También estamos en un discreto puesto 28 en democracia deliberativa, indicador que analiza la calidad del debate político, con variables basadas en el respeto y el razonamiento argumentativo.

Estos índices resultan opinables y a veces han generado controversias por algunas de sus valoraciones en los últimos años. Sin embargo, es significativa su coincidencia en situarnos de manera muy clara en el grupo de los países democráticos afianzados. También resulta visible esa sintonía entre los distintos indicadores: la corrupción y las debilidades de nuestro sistema institucional afectan a la calidad de nuestra democracia.

Por otro lado, el índice Rule of Law está elaborado por el World Justice Project y valora indicadores relacionados con el Estado de Derecho. En la edición de 2021 España se situó en el puesto 21. Nuestro país obtiene sus mejores valoraciones en aspectos como el respeto a los derechos fundamentales y el buen funcionamiento del orden y la seguridad. En cambio, nuestros resultados en control de la corrupción y en cumplimiento regulatorio se encuentran a visible distancia de los países más avanzados.

Además, las puntuaciones más bajas de España en este índice son las relativas a la eficiencia de nuestros tribunales.

En los índices de buen gobierno del Banco Mundial, España se encuentra a nivel internacional en el puesto 43 en el indicador del Estado de Derecho y en la posición 47 en control de la corrupción. Se trata otra vez de puntuaciones bajas en comparación con otros niveles más altos en aspectos diferentes de nuestro sistema democrático. El reconocido economista Daniel Kaufmann, creador de estos índices, ha explicado que los problemas de corrupción en nuestro país se deben a las carencias de transparencia y control en las contrataciones públicas, a la financiación de los partidos políticos y a la lentitud de la justicia, entre otros factores.

Finalmente, el índice internacional específico más prestigioso en materia de percepción de la corrupción es el de Transparencia Internacional. En el informe de 2020 España se encuentra en el puesto 32, como hemos indicado antes, a bastante distancia de los países que cuentan con bajos niveles de corrupción. Debemos poner necesariamente estos índices en relación con los informes continuados de la Comisión Europea y del GRECO del Consejo de Europa que advierten de nuestras insuficiencias institucionales en la lucha contra la corrupción. Esta percepción externa es compartida por la opinión de nuestra ciudadanía. En el Barómetro Global de la Corrupción de la Unión Europea de 2021, publicado por Transparencia Internacional, se indicaba que el 86 % de los españoles consideraba que la corrupción es un grave problema; además, la idea de que el gobierno estaba influenciado por minorías poderosas era compartida por el 64 % de los encuestados (el porcentaje más elevado de los países de Europa occidental), una visión reiterada en anteriores estudios.

En el preámbulo de la Constitución de 1978 se proclamó firmemente la voluntad de nuestro país de «establecer una sociedad democrática avanzada». El progreso democrático de España desde entonces ha sido indudable, como lo demuestran en perspectiva comparada los datos de los

indicadores internacionales. Sin embargo, en materia de lucha contra la corrupción continuamos a bastante distancia de los Estados europeos más avanzados en la materia, como son Dinamarca, Suecia o Alemania. Las mejoras democráticas han sido muy positivas, pero no podemos conformarnos con ellas y aceptar la corrupción. El camino a seguir debe ser incrementar nuestra calidad institucional para acercarnos a quienes van por delante.

Resulta aconsejable valorar con ecuanimidad los apasionados debates sobre la calidad de nuestra democracia. Los mismos índices que consideran positivamente las virtudes de nuestro sistema democrático también nos advierten de la presencia de debilidades institucionales que deberíamos corregir. Quienes defienden esos indicadores internacionales para ensalzar nuestra democracia no pueden ignorar las referencias en esas tablas a la corrupción y a las fisuras de nuestro Estado de Derecho. Al mismo tiempo, quienes subrayan la corrupción que reflejan esos indicadores no deberían desdeñar los elementos positivos de esos indicadores sobre nuestra calidad democrática. En todo caso, constatar los avances de nuestro país resulta compatible con apostar por mejoras para intentar acercarnos a los niveles de los países con mayor calidad democrática. Como se ha indicado, el desarrollo institucional tiene consecuencias muy importantes en el crecimiento económico y en la mejora de la calidad de vida.

En su informe de 2021 sobre el Estado de Derecho, la Comisión Europea ha indicado que España «carece de una estrategia anticorrupción específica que sirva de guía general a las medidas preventivas y represivas para combatir la corrupción». A pesar de la importancia del problema, nunca se han abordado pactos de Estado ni grandes actuaciones conjuntas por parte de las fuerzas políticas. Como ha señalado Manuel Villoria, la mejor forma de actuar contra la corrupción es mediante cambios culturales (más universalismo ético), estructurales (más igualdad) e institucionales (más imparcialidad e integridad). Los primeros exigirían largo plazo para obtener

resultados y los segundos requerirían un plazo medio, «pero los terceros pueden tener impactos más inmediatos». Sin embargo, las transformaciones centradas en políticas preventivas, en fortalecer la separación de poderes y en mejorar nuestra calidad institucional dependen principalmente de la voluntad política.

Las instituciones que sirven de contrapeso al poder político son esenciales para el desarrollo democrático, como se puede constatar a nivel internacional. En nuestro país las fuerzas políticas siempre han visto esos controles con desconfianza y eso es un reducto del pasado que debería rectificarse. En palabras de Elisa Beni, solo un Estado de Derecho musculado y limpio nos lleva a una democracia en forma y aseada. La calidad democrática se nutre de integridad, transparencia, equilibrios institucionales, rendición de cuentas y órganos imparciales de supervisión.

Epílogo

Superar la corrupción creciendo en calidad institucional

La palabra *corrupción* procede etimológicamente del término latino *corruptio*, que significa «dañar, destruir o romper desde dentro». Se trata de un concepto que implica igualmente la alteración interna por putrefacción. Esa idea biológica de la podredumbre se acabó trasladando a las organizaciones humanas, porque estas también pueden ser agrietadas desde su interior. La corrupción descompone las entrañas de nuestras instituciones. La acción inversa consistirá en limpiar, sanar y reconstruir los lazos comunitarios que vertebran a la sociedad.

Todavía hay sectores sociales que creen en la existencia de una especie de carácter español que predispone a cometer actos corruptos. Sin embargo, los estudios más rigurosos evidencian que estas prácticas fraudulentas no se deben a patrones culturales, a fatalismos genéticos o a particularidades climáticas, sino a un insuficiente desarrollo institucional, en la línea apuntada por Daron Acemoglu y James A. Robinson. Las instituciones de un país son las que permiten o no que haya élites extractivas que puedan saquear los presupuestos públicos. Una institucionalidad fuerte impide la extracción de rentas a través de los instrumentos propios de una democracia inclusiva, de la imparcialidad de una Administración eficiente y de la vertebración de instituciones sólidas de contrapeso.

Nuestras debilidades institucionales explican que los abusos de poder hayan sido un hilo conductor muy persistente en la historia de nuestro país. Las élites extractivas han mantenido siempre una presencia bastante visible. Las prácticas corruptas son una clave muy relevante para entender el medio siglo de la Restauración, las casi cuatro décadas del franquismo y el periodo democrático que se abre con las elecciones generales de 1977. La corrupción masiva de la larga dictadura de Franco, ejercida en una etapa de amplio crecimiento estatal, representa un precedente de enorme trascendencia en el desarrollo de los abusos de poder de la etapa democrática posterior.

Tras la muerte del dictador, las fuerzas políticas alcanzaron acuerdos que permitieron democratizar el país, pero no se abordó el problema de la corrupción generalizada que se había heredado de la dictadura. Las circunstancias del periodo transicional impidieron que pudieran cuestionarse los abusos fraudulentos del régimen anterior. La incorporación a la democracia de gran parte de los políticos del franquismo, la continuidad de los aparatos administrativos, la pervivencia de las mismas élites empresariales y los hábitos sociológicos asentados con firmeza en aquella sociedad fueron elementos que prolongaron necesariamente aquella cultura política. Por otro lado, ante la coerción de un régimen muy represivo, la oposición antifranquista se había visto obligada a formarse políticamente en las furtivas catacumbas de la clandestinidad. Tampoco se partía en esos casos de una cultura alternativa que pudiera ser equivalente a los valores de los partidos democráticos europeos. Con esos mimbres se tuvo que ensamblar el cesto de la nueva democracia, porque no había otros materiales. Los principios democráticos tuvieron que construirse sobre la marcha, con cierto margen de improvisación, para poder vertebrar un sistema pluralista.

A pesar de las dificultades, de la elevada conflictividad de esa etapa y de los riesgos de un golpe militar, la Transición consiguió en un tiempo breve

instaurar las bases de una sociedad democrática y aprobar una Constitución equiparable a la de los países de Europa occidental. En aquel momento se trataba de un sensible avance para el país. Fue esencial el consenso para establecer determinadas reglas del juego que hicieran viable el pluralismo. Algunas insuficiencias de esos acuerdos, entre las que se encuentra la renuncia tácita a manejar la incómoda patata caliente de la lucha contra la corrupción, proceden de la singularidad de un proceso al que llegaron con ventaja los dirigentes políticos procedentes de la dictadura. Entre los pactos implícitos de la Transición, inherentes al curso de los acontecimientos, se encontraba el mutismo sobre el pasado de los ex gobernantes del franquismo, con lo que se ignoró la existencia de las prácticas corruptas anteriores.

Los primeros años de democracia tampoco solventaron estos problemas. Al contrario, algunas herencias de la dictadura y determinadas dinámicas de las fuerzas políticas durante la Transición facilitaron que la corrupción se mantuviera y se reconvirtiera, espoleada por el exorbitante poder de los partidos y acoplada al nuevo marco plural. El mantenimiento de las concepciones de la legislación administrativa del franquismo en materia de contratación pública y de personal permitió el espacio necesario para que la corrupción continuara con amaños indecentes muy similares a los que se habían utilizado en el régimen anterior. Por otro lado, las circunstancias singulares del periodo transicional llevaron a configurar unos partidos muy jerarquizados, con liderazgos fuertes, muy opacos en su funcionamiento y con estructuras internas escasamente democráticas. Como explicó Javier Pradera, a partir de la Transición las principales fuerzas políticas se convirtieron en maquinarias insaciables que se nutrían de dinero público, con la complicidad de multitud de empresarios que participaron de la extracción de rentas. En ese contexto se siguieron produciendo numerosos casos de corrupción individual, porque el terreno estaba abonado con la simiente de todas esas rutinas poco limpias. La continuidad de los abusos de

poder de la dictadura se materializó en forma de readaptación. En palabras de Pradera, el nuevo sistema democrático acabó asumiendo todos esos costes.

Esa falta de ruptura completa con la corrupción del franquismo facilitó la pervivencia de actitudes sociológicas comprensivas con las arbitrariedades fraudulentas. Como recuerda Antonio Robles Egea, todavía en encuestas de finales de los años ochenta los españoles eran los únicos ciudadanos de la Comunidad Europea que no situaban la honradez en el primer lugar de las cualidades exigibles a los políticos. Tras una tregua inicial en la lucha partidista y en las investigaciones de los medios, los casos de corrupción empezaron a denunciarse públicamente en la segunda mitad de los años ochenta y estallaron con virulencia en los noventa.

La falta de respuestas institucionales efectivas provocó que, con el cambio de siglo, concurrieran circunstancias muy concretas que estimularon la delincuencia organizada y acabaron engendrando una corrupción todavía más extendida. Entre esas circunstancias se encontraba la burbuja inmobiliaria provocada por una discutible política urbanística, la financiación bancaria poco responsable de multitud de proyectos, la avalancha de dinero negro derivada de la introducción del euro y el notable incremento en la recaudación pública que acabó llevando a menudo al despilfarro o los grandes eventos. La particularidad española es que la corrupción penetró bastante en el ámbito político, pero no impregnó del mismo modo al funcionariado o a otros sectores públicos.

La falta de respuestas gubernativas adecuadas explica el carácter estructural de esa corrupción política. Si nos fijamos, todos los enfoques institucionales en las últimas décadas han ido en la dirección más favorable para propiciar las prácticas fraudulentas. Lo podemos constatar ante una ausencia clamorosa de medidas de prevención, unas cúpulas de partido que se han sentido cómodas con una regulación interna poco democrática, una normativa que otorga demasiadas facultades a los dirigentes políticos en la

elaboración de las candidaturas, un sistema electoral que no permite castigar de manera individualizada la corrupción, unos mecanismos de separación de poderes con serias deficiencias, unos órganos judiciales sin medios suficientes, unos órganos de contrapeso casi anulados por la colonización partidista, una legislación permisiva con las puertas giratorias, un clientelismo intensivo que obstruye el control de las irregularidades o un despilfarro en el gasto público que permite fijar márgenes presupuestarios en los que encajar las prácticas corruptas. Lo mismo sucede con figuras jurídicas que han favorecido la percepción social de impunidad, como los aforamientos, la inviolabilidad o los indultos. Todas esas orientaciones institucionales han circulado con armonía hacia el mismo lugar, como si fueran afluentes que acaban en el mismo río de la corrupción.

Como regla general, las reformas han ido llegando con retraso, han sido mal aplicadas y han incorporado contenidos insuficientes. Algunas modificaciones legales han sido forzadas por directivas europeas y han sido tramitadas fuera de plazo, casi a regañadientes, como la nueva ley de contratos públicos o la ley de protección a los denunciantes de corrupción. En el ámbito penal solo se han impulsado tras escándalos de corrupción muy mediáticos, como ocurrió en 1991 con la introducción del delito de tráfico de influencias tras el caso Juan Guerra. Lo mismo sucedió con la incorporación del delito de financiación ilegal de partidos, en una fecha tan tardía como 2015, ante la polvareda levantada por el caso Gürtel. Por otro lado, a diferencia de nuestros países vecinos, en nuestro país nos hemos demorado bastante en aplicar instrumentos generales de evaluación sobre los efectos de las reformas administrativas y, además, su introducción ha sido defectuosa, incompleta y poco sistemática, como explican Andrés Boix y Claudia Gimeno.

El conocimiento del pasado no corrige automáticamente el presente. Puede pensarse que resulta suficiente con adoptar medidas desde la situación actual, porque el agua pasada no mueve molino. Sin embargo, el

conocimiento de esos orígenes institucionales nos ayuda a entender mejor esos problemas. Y, sobre todo, esa comprensión nos permite analizar más correctamente las resistencias al cambio y las razones de determinadas formas de inmovilismo. La historia clínica siempre ayuda a cualquier médico a acertar en el diagnóstico y a pautar el tratamiento adecuado. El análisis histórico no supone limitarse a culpar al pasado y luego cruzarse de brazos.

Nuestras reglas básicas de funcionamiento institucional se aprobaron hace muchos años, con una sociedad muy distinta y en el contexto del convulso periodo posterior a una dictadura. Hay aspectos que mantienen bien su vigencia, pero en otras cuestiones nuestro país necesita impulsar reformas imprescindibles. Como hemos visto, los problemas no se han ido solucionando con la pasividad institucional, sino que más bien se han agravado. Deberíamos apostar por cambios en el sistema electoral, el mundo de la justicia, el funcionamiento de los órganos constitucionales y la praxis de los partidos políticos. En estos últimos cuarenta años somos el país de la Unión Europea que menos reformas ha realizado de su Constitución. Han sido solo dos y bajo el apremio de los organismos europeos: la acordada en 1992 para atribuir el derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos extranjeros y la que limitó en 2011 el techo de gasto en el artículo 135. En tan largo tiempo no hemos sido capaces como país de impulsar y aprobar ni una sola reforma constitucional que contribuya a fortalecer las estructuras de nuestro sistema democrático.

La corrupción no es un problema aislado de cuatro manzanas podridas. Su penetración ha sido muy amplia en la esfera política, como hemos podido mostrar en este libro, en el que hemos partido de los hechos probados de las sentencias de nuestros tribunales. El perjuicio que causa a nuestra calidad de vida es bastante mayor de lo que creemos. El dinero sustraído sale del espacio público y no puede ser utilizado por la sociedad. Además, más allá de las cuantiosas pérdidas directas, lo peor son las

consecuencias del expolio en el conjunto de la economía, al afectar al emprendimiento, la innovación y la libre competencia.

Como refiere el economista Juan Carlos Collado, si en la Transición o en los años siguientes se hubiera eliminado la corrupción y las dinámicas que llevan a los sobrecostes, ahora dispondríamos de una renta per cápita bastante superior a la media europea y cercana a la de Finlandia. En sentido similar, el interesante trabajo de investigación *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, realizado por Francisco Alcalá y Fernando Jiménez Sánchez, nos muestra el notable crecimiento económico que comportaría impulsar las reformas estructurales adecuadas contra las prácticas corruptas. Las sociedades con niveles bajos de corrupción son más ricas en todos los sentidos, porque han optimizado todas sus capacidades potenciales. Lo podemos comprobar con los elevados recursos que destinan estos países a la sanidad, la educación, las prestaciones sociales y la supresión de las bolsas de pobreza. La prueba más irrefutable se encuentra en todos los indicadores internacionales: niveles bajos de corrupción y fuerte desarrollo institucional conducen sistemáticamente a una elevada calidad de vida.

Necesitamos como país unas reglas de integridad pública que beneficien al conjunto de la sociedad. Se trata de una cuestión que no debería ser ideológica, porque se sitúa en un nivel previo a las legítimas formas de pensar propias del pluralismo democrático. La integridad institucional no debería ser de izquierdas o de derechas, sino un rasgo distintivo de nuestros organismos públicos. Como explica Víctor Lapuente, podemos optar por una fuerte acción estatal, como ocurre en Dinamarca, o por una menor intervención pública, como sucede en Singapur. En todo caso, ambas experiencias confirman que disminuir la corrupción siempre desencadena efectos muy favorables en la mejora del nivel de vida. Sin duda, en cualquier sociedad organizada siempre se perpetrarán delitos, entre ellos los vinculados a la corrupción. La criminalidad es consustancial a las

comunidades humanas. El objetivo razonable debe consistir en reducir las infracciones hasta niveles muy bajos, a partir de un apropiado desarrollo institucional, como ocurre en las sociedades democráticas más avanzadas.

Lord Acton escribió que «el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente». Esa inquietante apreciación, confirmada por la experiencia humana, llevó antes a teóricos del derecho como Montesquieu a formular su tesis sobre la separación de poderes. Ante los previsibles abusos del ejercicio del poder, resulta pertinente evitar su concentración con antídotos en forma de límites, controles y equilibrios. La acumulación de poder en pocas manos facilita la corrupción de las élites extractivas. En contraste radical con las tradicionales concepciones absolutistas, las sociedades democráticas más avanzadas han ido evolucionando hacia un amplio reparto del poder, a través de contrapesos que eviten los peligros de una concentración excesiva. Un poder más horizontal contrarresta los riesgos del engranaje vertical que favorece los abusos.

Como hemos indicado, las circunstancias históricas en las que en España se llevó a cabo la Transición provocaron la articulación de unos partidos demasiado poderosos que han acabado disfrutando de potestades institucionales con pocos límites. Sus cúpulas dirigentes apenas han contado con frenos democráticos internos. Y, además, los partidos han invadido los órganos que habrían de vigilarlos para contrarrestar la indicada tendencia de que el poder excesivo suele convertirse en agente de corrupción. El desarrollo institucional de nuestro país debería seguir la línea de otros Estados europeos para acortar ese poder desproporcionado de las cúpulas partidistas en las instituciones y en sus propias organizaciones. A nivel interno eso pasaría por reforzar el control de los afiliados, incrementar la transparencia en las decisiones, acabar con los espacios opacos de sus balances económicos, introducir mecanismos más democráticos en la designación de sus dirigentes y de sus candidatos a los comicios,

desbloquear las listas electorales para que gane poder la ciudadanía y ampliar la participación ciudadana a nivel general para que la democracia no sea acaparada por las fuerzas políticas.

Todo lo aquí expresado no supone una descalificación de la política y de los políticos. Los partidos son absolutamente imprescindibles. Allá donde no hay políticos democráticos lo que vemos son dictadores. Manuel Azaña afirmaba con brillantez que la política debe ser el estadio más elevado de la cultura. Es el arte de la gestión adecuada de los asuntos públicos para mejorar la vida de las personas. Los partidos deben ejercer funciones muy relevantes en una democracia. En cambio, no deberían seguir instalados en las instituciones que están diseñadas para impedir sus excesos. Además, deben organizarse internamente de manera que no supongan un peligro para las instituciones democráticas.

Sin duda, la gran mayoría de nuestros políticos son personas honradas. No obstante, la experiencia nos demuestra que, para ocasionar cortocircuitos en todo el sistema, puede bastar con que una minoría deshonesta de cierta entidad numérica ocupe espacios centrales de poder. Ese riesgo se encuentra más patente allá donde las instituciones presenten más debilidades sustanciales. La fragilidad institucional siempre deja resquicios que permiten a los corruptos apoderarse del dinero público. La extracción de rentas se ha efectuado a menudo por cargos públicos que apelaban con gran énfasis a su servicio a la patria mientras se llevaban indignamente el dinero a su cartera. Demasiados gobernantes han usado las proclamas patrióticas de tipo emocional para disimular un enriquecimiento infame que perjudicaba al país y a su ciudadanía.

La corrupción de determinados políticos ha contado con un complemento imprescindible. Los corruptores y los corruptos pertenecen al mismo equipo ignominioso. El riesgo generado por la concentración de poder partidista no se circunscribe a los abusos políticos, sino que con frecuencia representa una vía de entrada a los intereses económicos. A

veces se trata de una autovía con bastantes carriles. A los sectores empresariales corruptos les basta con capturar a las élites políticas a nivel local, autonómico o estatal para conseguir lucrarse de forma fraudulenta. A menudo, la política es la continuación de los intereses económicos por otros medios.

Además de limitar el poder excesivo de los partidos, también necesitamos que nuestras instituciones estén diseñadas para evitar la actuación de las tramas corruptas. El desarrollo institucional debe llevar al implemento de mecanismos preventivos sólidos en la Administración para que las contrataciones públicas respeten de verdad la libre concurrencia empresarial, sin permitir sobrecostes o artimañas que posibiliten el saqueo indecente del dinero de toda la sociedad. La introducción de infraestructuras éticas reforzaría cambios de conducta en positivo para la prevención de las irregularidades. Además, necesitamos más transparencia institucional y controles internos efectivos a través de la protección de los denunciantes de corrupción, así como de la profesionalización de los técnicos independientes y de los cargos directivos. Como nos recuerda Rafael Jiménez Asensio, España es el país de Europa occidental que presenta un índice más abultado de politización de la alta administración. Hay decenas de miles de cargos públicos nombrados provisionalmente en cada legislatura por los partidos a través de las más diversas redes clientelares, lo cual supone una práctica muy arraigada que debería desaparecer.

La colonización de los órganos de contrapeso por los partidos también sigue dinámicas clientelares. Además, supone una quiebra de los equilibrios propios de un Estado de Derecho. En el ámbito concreto de la separación de poderes, debemos apostar por una justicia sin injerencias partidistas. El sistema judicial ha de ser el guardián de la limpieza de actuación de las restantes instituciones. Como indica Diego Íñiguez, en contraste con el uso irresponsable de la judicatura como territorio de la lucha partidista, la rectificación debería implicar una modificación de la cultura política y de

las pautas de comportamiento de los dirigentes. Ese cambio de perspectiva debería afectar a todos los espacios institucionales que tienen atribuida la competencia de vigilar posibles abusos de poder.

Sería una ingenuidad vaticinar que todas esas reformas institucionales se pueden materializar de manera rápida, sencilla y sin objeciones. Las patologías de la gestión contra las prácticas corruptas no obedecen a errores involuntarios, meros desajustes o imprevisiones técnicas. A menudo se trata de situaciones derivadas de intereses muy profundos, al ser consecuencia de las relaciones de poder que existen en toda sociedad. La corrupción puede dar viabilidad económica a determinados intereses y resultar funcional para sus beneficiarios. En sentido inverso, las democracias más avanzadas han logrado una mayor protección del interés general en esa correlación de fuerzas y eso les ha permitido restringir de manera drástica los abusos de poder. La corrupción no supone solo un problema de criminalidad, sino especialmente de construcción política estatal, regulación imparcial de los organismos públicos y diseño eficiente de las instituciones. La delincuencia de las tramas corruptas es un asunto poliédrico y demasiado complejo como para que pueda ser resuelto solo con castigos penales.

Puede ser oportuno intentar entender algunas resistencias a emprender transformaciones, más allá de las que responden al mero materialismo crematístico de quienes se enriquecen con la corrupción. En una perspectiva más general, hasta ahora los principales partidos han preferido la seguridad del poder antes que el riesgo del reformismo. Como explica Miguel Ángel Presno Linera, las reformas serían autocorrecciones del sistema, pero cuentan con dificultades de ser llevadas a la práctica «si afectan a los intereses orgánicos de los partidos y son interpretadas desde su perspectiva como pérdida de posiciones de influencia o bases de poder». Los cambios permitirían mejoras institucionales, pero puede ser una incógnita los efectos que comportarían en el actual sistema de partidos.

La clave interna siempre ha consistido en preguntarse si la propia organización saldría beneficiada o perjudicada con las reformas. Por ejemplo, clausurar el clientelismo masivo incrementaría considerablemente nuestra calidad democrática, al apostarse por una arquitectura institucional mejor protegida contra la corrupción, pero con toda seguridad también mermaría el poder de las cúpulas dirigentes. Las visiones cortoplacistas son enemigas feroces de las grandes transformaciones institucionales. Casi nadie renuncia a sus privilegios sin ofrecer resistencia, pero los partidos deberían actuar como instrumentos para mejorar la sociedad.

En definitiva, los cambios están supeditados a las decisiones de los dirigentes políticos y a menudo estos no desean impulsarlos, porque temen que les puedan deparar perjuicios internos en sus organizaciones. Tampoco los aplaudirán quienes en el ámbito económico se benefician de la corrupción, los tratos de favor o una competencia empresarial manipulada a su favor. Parece un círculo vicioso: esas reformas estructurales no son fáciles, porque dependen precisamente de quienes presienten que pueden salir perjudicados. Sin embargo, siempre hay partes de ese círculo en las que se puede incidir a través de presiones cívicas sobre los puntos más incuestionables. Cualquier avance en una parte del círculo ayuda a mejorar en las restantes y posibilita empezar a romper el bucle en su conjunto. Como indica Manuel Villoria, existen factores que a veces permiten asentar el pie en alguna institución para empujar desde ahí a favor de las transformaciones, como ha ocurrido en los países que han logrado un mayor control de la corrupción.

Las luces y sombras de nuestra historia están ahí. Casi la mitad del último siglo ha sido protagonizada por dos dictaduras, la segunda especialmente opresiva. Los tiempos previos de la Restauración tampoco fueron demasiado favorables si los comparamos con la evolución institucional que se experimentaba en otros países. Sin embargo, si somos ecuánimes, deberíamos poner en valor los progresos democráticos

conseguidos en esta última etapa. Eso no significa conformarnos acríticamente con las insuficiencias del presente, sino que más bien debe impulsarnos a mejorar nuestra democracia. Podemos comparar la situación actual de nuestro sistema democrático con el encasillado, los pucherazos o los muertos votantes de las elecciones del caciquismo. La limpieza, la buena organización y el respeto al pluralismo de nuestro proceso electoral son cualidades democráticas reconocidas en todos los indicadores internacionales, que en ese aspecto nos sitúan entre los diez mejores países del mundo. Eso demuestra que somos capaces de evolucionar positivamente en calidad democrática. La misma ecuanimidad que nos permite constatar esos avances también habría de llevarnos a reconocer las debilidades, a veces muy significativas, que se detectan en esos mismos indicadores internacionales en el control de la corrupción y en la fragilidad de nuestros mecanismos de separación de poderes.

Hace cuarenta años veníamos de muy atrás y nos encontrábamos a gran distancia de los Estados democráticos europeos. No puede sorprender que haya aspectos mejorables de nuestra democracia. La Transición logró fijar los aspectos esenciales del actual marco democrático, aunque hubiera sido deseable otra apuesta en todo lo referente a la lucha contra la corrupción. Lo cierto es que el resultado global también pudo haber sido bastante peor, a la vista de los precedentes históricos. Muy probablemente el periodo transicional fue lo que pudo ser. En todo caso, con todas sus limitaciones, los avances democráticos en estas décadas nos parecen innegables. Lo que no resulta admisible ahora es mantener como intocables unas premisas institucionales y un sistema de partidos que proceden de una situación muy excepcional. Hay reformas que deberían abordarse, aunque no serán sencillas de acometer. No obstante, se trata de dificultades que también afectaron en el pasado a otros países que sufrían una corrupción elevada y hoy mantienen esa forma de delincuencia en niveles muy bajos.

Para romper el círculo vicioso sería decisivo que se produjera un incremento de la concienciación ciudadana. Uno de los riesgos de los sistemas democráticos consiste en efectuar una delegación excesiva en los representantes, hasta el extremo de desconectar de la gestión pública tras votar en unas elecciones. Como afirmaba Louis Brandeis, magistrado del Tribunal Supremo de Estados Unidos, en una democracia el cargo más importante es el de ciudadano. Resulta peligroso para la salud del sistema democrático descuidar esa responsabilidad. Los clásicos nunca pasan de moda y hace más de dos milenios Platón ya intuyó que «el precio de desentenderse de la política es ser gobernados por los peores hombres». La ciudadanía debe empoderarse y empujar a los partidos a las reformas pertinentes. Eso implica informarse, difundir datos, reclamar reformas efectivas y cuestionar a políticos deshonestos. La corrupción siempre supone la existencia de abusos de poder por parte de élites extractivas. El empoderamiento aquí significa que la ciudadanía logra ejercer sus deberes cívicos para apoyarse en la democracia representativa y conseguir expulsar a los corruptos de la vida pública. La actitud crítica supone asumir ese poder como propio con el propósito de recuperar para fines sociales las rentas que se estaban extrayendo de manera ruin.

La perspectiva de la ética pública debe servir para baldear nuestras instituciones. Necesitamos criterios generales de conducta que aporten seguridad, confianza y credibilidad para componer dinámicas de buen gobierno. Como escribió Mario Benedetti, «una buena manera de desarbolar la corrupción es corromperla con la honestidad». La integridad debe alterar la podredumbre de las prácticas corruptas también desde dentro, a partir de la interiorización de los valores más positivos del servicio público. La calidad institucional cuenta con la capacidad de espantar a las indecencias, igual que la buena música ahuyenta a los malos espíritus. Menos corrupción siempre equivaldrá a más democracia.

Agradecimientos

Agradezco sus consejos, reflexiones o pistas bibliográficas a Perfecto Andrés Ibáñez, Lluís Aracil, Andrés Boix, Joan Llinares, Miguel Ángel Presno Linera, Ignacio Sánchez-Cuenca y Ángel Viñas. Obviamente, cualquier error que se pueda haber cometido en el contenido de este ensayo sería de responsabilidad exclusiva del autor.

Por otro lado, creo que nuestra sociedad tiene una enorme deuda con Rafael Jiménez Asensio, Fernando Jiménez Sánchez, Víctor Lapuente y Manuel Villoria, por sus meritorias aportaciones a favor de la ejemplaridad de nuestras instituciones públicas. Y me gustaría extender ese mismo reconocimiento a la Fundación Civio y a la Fundación Hay Derecho.

Debo agradecer a mi editor Emili Albi que desde el primer momento creyese en la necesidad de este libro para contribuir a los análisis sobre el tema. Además, sus ánimos, sus recomendaciones y su capacidad para superar dificultades han sido decisivos para su publicación.

Y, especialmente, gracias a Eivor, a Ricard y a Harald por estar siempre ahí.

Bibliografía

ACEMOGLU, D., y J. A. ROBINSON, *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Ediciones Deusto, 2014.

ACEMOGLU, D., «La corrupción es la última herencia del franquismo», en <https://www.lavanguardia.com/lacontra/20170626/423699679648/la-corrupcion-es-la-ultima-herencia-del-franquismo.html>, entrevista en *La Vanguardia*, 26 de junio de 2017.

ÁGUILA, J. J. del, *El TOP. La represión de la libertad (1963-1977)*, Madrid, Fundación Abogados de Atocha, 2020.

ALBA, V., *Todos somos herederos de Franco*, Barcelona, Planeta, 1980.

ALBUERA, A., «La figura del cesante en la obra de Pérez Galdós (Miau)», *Baética: Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, 11 (1988).

—, «El cesante: análisis de un "tipo" social del siglo XIX», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 12 (1990).

ALONSO-CASTRILLO, S., *La apuesta del centro: historia de la UCD*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

ÁLVAREZ JUNCO, J., «Redes locales, lealtades tradicionales y nuevas identidades colectivas en la España del siglo XIX», en A. Robles Egea (ed.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

ALZAGA, O., *La conquista de la Transición (1960-1978). Memorias documentadas*, Madrid, Marcial Pons, 2021.

AMAT, J., *El hijo del chófer*, Barcelona, Tusquets, 2020.

ANDRÉS IBÁÑEZ, P., «El poder judicial en momentos difíciles», *Claves de Razón Práctica*, 56 (octubre de 1995).

—, «Tangentopoli tiene traducción al castellano», en P. Andrés Ibáñez (coord.), *Corrupción y Estado de Derecho: el papel de la jurisdicción*, Madrid, Editorial Trotta, 1996.

—, «La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho», en F. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

—, *Tercero en Discordia. Jurisdicción y juez del Estado Constitucional*, Madrid, Editorial Trotta, 2015.

ANDÚJAR, F., *El Atila de Madrid. La forja de un banquero en la crisis de la monarquía (1685-1715)*, Madrid, Marcial Pons, 2021.

ARABÍ, F., *Ciudadano Zaplana. La construcción de un régimen corrupto*, Madrid, Foca Ediciones, 2019.

ARACIL, L., *Els progres* (seminario inédito), Cullera, 1996.

—, *La mort humana*, Barcelona, Editorial Empúries, 1998.

ARCO, M. A. del, «La corrupción en el franquismo: el fenómeno del "gran estraperlo"», *Hispania Nova*, 16 (2018).

ARES, M., S. BREITENSTEIN y E. HERNÁNDEZ, *¿Por qué no se castiga electoralmente la corrupción? El papel de la selección de la información*, en Observatorio Social La Caixa, 2021, <https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/por-que-no-se-castiga-electoralmente-la-corrupcion-el-papel-de-la-seleccion-de-la-informacion>.

ARIÑO, G., «La financiación de los partidos políticos», *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, 1 (2009).

AUB, M., *La gallina ciega*, Madrid, Visor Libros, 2009.

BABIO, C., y M. PÉREZ, *Meirás: un pazo, un Caudillo, un espolio*, A Coruña, Fundación Galiza Sempre, 2017.

BARCIELA, C., «La España del estraperlo», en J. L. García Delgado (ed.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1989.
—, «Franquismo y corrupción económica», *Historia Social*, 30 (1998).
—, «El *lobby* agrario en la España franquista», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.
—, y C. E. NÚÑEZ, «El fracaso de la política agraria del primer franquismo, 1939-1959. Veinte años perdidos para la agricultura española», en C. Barciela (ed.), *Autarquía y mercado negro. El fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, Barcelona, Crítica, 2003.
BELMONTE, E., *Españopoly. Cómo hacerse con el poder en España (o, al menos, entenderlo)*, Barcelona, Ariel, 2015.
BENI, E., *La justicia sometida*, Madrid, Catarata, 2015.
BETANCOR, A., «Puertas giratorias: regulación y control», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016.
BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
BOIX PALOP, A., «Modelos de financiación de partidos políticos y corrupción: de los partidos del sistema a los partidos de los ciudadanos», en Á. Jareño (dir.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal I*, Madrid, Iustel, 2014.
—, y G. GIMENO, *La mejora de la calidad normativa*, València, Publicacions de la Universitat de València, 2020.
—, y A. SORIANO, *El acceso al empleo público en España. Estudio comparado y propuestas de mejora*, València, Publicacions de la Universitat de València, 2020.
BOSCH, J., «Inmigración y refugio en Dinamarca: la universalización de los derechos en una sociedad del bienestar», *Cuadernos Electrónicos de*

Filosofía del Derecho, Universitat de València, 1 (1998).
—, «La separación de poderes y la prevención del delito en la lucha contra la corrupción en Centroamérica y en España», *Revista Justicia-Jueces por la Democracia de Honduras*, 20 (2017).
—, «Prólogo», en J. A. Mejía (coord.), *Hay jueces en Berlín. Crónicas sobre independencia judicial en Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras*, Tegucigalpa, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras-Red Iberoamericana de Jueces, 2017.
—, e I. Escolar, *El secuestro de la justicia. Virtudes y problemas del sistema judicial*, Barcelona, Roca Editorial, 2018.
—, «Ética judicial: una deontología profesional en beneficio de la sociedad», en S. Pascual (coord.), *¿Por qué ética? Ética para un mundo mejor*, Alzira, Reclam Editorial, 2020.
Brandis, D., «Comunidad de Madrid», en J. Romero (coord.), *Geografía del despilfarro en España*, València, Publicacions de la Universitat de València, 2019.
Burdiel, E., «Corrupción, liberalismo y monarquía durante el reinado de Isabel II. Notas para un debate», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
Burgos, R., *Crema catalana. Amiguismo, corrupción y otras miserias*, Barcelona, Icaria, 2014.
Cabrera, M., *Juan March (1880-1962)*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
—, y F. del Rey, *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea*, Barcelona, RBA, 2011.
—, «Corrupción, negocios y política», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
Camps, V., *El malestar de la vida pública*, Barcelona, Grijalbo, 1995.

—, *El gobierno de las emociones*, Barcelona, Herder, 2011.

CARBONELL, J. C., «La corrupción como lacra social, política y económica», *Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 42 (2013).

CARPIO, V. del, «¿Es el Tribunal de Cuentas un tribunal independiente conforme a los estándares europeos? La respuesta es no», en el blog jurídico *Rayas en el agua*, <https://elotroblogdeveronicadelcarpio.com/2021/07/10/tribunal-de-cuentas/>.

CARRERAS, A., «La gran empresa durante el primer franquismo: un momento fundamental en la historia del capitalismo español», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.

CASADO, M. A., «María Cristina de Borbón-Dos Sicilias. Escándalos y corrupción», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

CASTILLO, S., *Tierra de saqueo. La trama valenciana de Gürtel*, Barcelona, Cuadrilátero de Libros, 2013.

—, *Yonquis del dinero. Las diez grandes historias de la corrupción valenciana*, Barcelona, Cuadrilátero de Libros, 2016.

CAZORLA, A., «El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia», en A. Robles Egea (ed.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

—, *Las políticas de la victoria. La consolidación del nuevo Estado franquista (1938-1953)*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

CERCAS, J., *Anatomía de un instante*, Barcelona, Mondadori, 2009.

CLARET, J., *Ganar la guerra, perder la paz. Memorias del general Latorre Roca*, Barcelona, Crítica, 2019.

COLLADO, J. C., «Corrupción y despilfarro. Definición, medición y propuestas», en J. Romero (coord.), *Geografía del despilfarro en España,* València, Publicacions de la Universitat de València, 2019.
COLOMER, J. M., *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro,* Barcelona, Gedisa, 2004.
—, *España: la historia de una frustración,* Barcelona, Anagrama, 2018.
COMÍN, F., «Corrupción y fraude fiscal en la España contemporánea», en *Instituciones y corrupción en la historia*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, 1998.
—, «La Hacienda pública en el franquismo autárquico, 1940-1959», en C. Barciela (ed.), *Autarquía y mercado negro. El fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, Barcelona, Crítica, 2003.
—, «La corrupción permanente: el fraude fiscal en España», *Hispania Nova*, 16 (2018).
—, «Presupuesto y corrupción en la España contemporánea (1808-2017): lecciones de la historia», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
CORTINA, A., *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus, 1998.
—, *¿Para qué sirve realmente la ética?*, Barcelona, Paidós, 2013.
COSTA, J., *Oligarquía y caciquismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
DAHL, R., *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009.
DÍAZ, J., y R. TIJERAS, *El dinero del poder*, Madrid, Cambio 16, 1991.
DIEGO, O., *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y en las administraciones públicas*, Sevilla, Desclée de Brouwer, 2009.
DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., A. PRIETO DEL PINO, A. GÓMEZ-CÉSPEDES, P. STANGELAND y D. VERA, *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística.*

Un estudio de la Costa del Sol, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
DOLADO, A., «Fueros especiales, indulto y corrupción», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016.
DOPICO, J., «Aproximación a las necesidades de reforma legal en relación con la respuesta penal a la corrupción política», *Cuadernos Penales José María Lidón*, Universidad de Deusto, 11 (2015).
DOVAL, A., «Delitos de corrupción pública: indultos y condenas», en Á. Jareño (dir.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal I*, Madrid, Iustel, 2014.
EKAIZER, E., *Queríamos tanto a Luis*, Barcelona, Planeta, 2015.
—, *El rey al desnudo. Historia de un fraude*, Barcelona, Penguin Random House, 2021.
ENGELS, J. I., «De lo antiguo a lo nuevo. La historia de la corrupción política en Europa. Estado de la cuestión y debates actuales de investigación», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
ERICE, E., «Prevaricaciones urbanísticas: accesoriedad y subsidiariedad del Derecho Penal», *Cuadernos Penales José María Lidón*, Universidad de Deusto, 5 (2008).
ESPIGADO, D., «¿Los privilegios parlamentarios en cuestión? Una revisión de la inmunidad y el aforamiento en el derecho español», en *ROED*, 3 (2013).
—, «La inviolabilidad (irresponsabilidad) del rey emérito por hechos presuntamente delictivos cometidos durante su jefatura del Estado», *Diario La Ley*, 9630 (12 de mayo de 2020).
ESTEFANÍA, J., «Prólogo», en J. Pradera, *La Transición española y la democracia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014.

FABIAN, E., «Blanqueo de capitales, enriquecimiento ilícito y decomiso de bienes. Debate sobre la presunción de inocencia», en N. Rodríguez y F. Rodríguez (coords.), *Corrupción y desarrollo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

FAES, E., *Demetrio Carceller (1894-1968). Un empresario en el Gobierno*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2020.

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J., «La salud de la democracia española», en V. Lapuente (coord.), *La calidad de las instituciones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2018.

FERNÁNDEZ, D., *Gürtel, la trama*, Salamanca, Libros.com, 2015.

FERNÁNDEZ ESQUER, C., «Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?», *Apuntes Electorales*, 61 (julio-diciembre de 2019).

FERNÁNDEZ MIRANDA, P., y A. FERNÁNDEZ MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza & Janés, 1995.

FERNÁNDEZ MIRANDA, J., y J. CHICOTE, *El jefe de los espías*, Barcelona, Roca Editorial, 2021.

FERNÁNDEZ RÍOS, L., *Psicología de la corrupción y de los corruptos*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 1999.

FERNÁNDEZ SILVA, A., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2021.

FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Editorial Trotta, 2011.

—, «Separar a los partidos del estado y devolverlos a la sociedad», *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, 83 (julio de 2015).

FERRÉ, J. C., «La corrupción en la Segunda República y el Primer Franquismo», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

Ferrer, P., *Juan March. El hombre más misterioso del mundo*, Barcelona, Ediciones B, 2010.

Flores, F., «Democracia interna y participación ciudadana como mecanismos de control de la corrupción», en A. Nieto Martín y M. Maroto (dirs.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

Fraga Iribarne, M., *El desarrollo político*, Barcelona, Grijalbo, 1971.

—, *Legitimidad y representación*, Barcelona, Grijalbo, 1973.

Franco Salgado-Araujo, F., *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Planeta, 1976.

—, *Mi vida junto a Franco*, Barcelona, Planeta, 1977.

Frisk Jensen, M., *Korruption*, Aarhus, Aarhus Universitet, 2015.

Fundación Hay Derecho, *Corrupción institucional y controles administrativos preventivos*, 2015, en <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/09/Corrupcion-institucional-y-controles-administrativos-preventivos.pdf> .

—, *Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa europea*, 2015, en <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/09/FHD-AnalisisTribunalCuentas-VF.pdf>.

—, *Estudio sobre las puertas giratorias en la Administración General del Estado y el papel de la Oficina de Conflictos de Intereses*, 2017, en <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-sobre-Puertas-Giratorias_Vconsolidada-2.pdf>.

—, *La Fiscalía: propuestas de mejora desde una perspectiva europea comparada*, 2018, en <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2018/11/FHD_ComparativaFiscaliasVFINAL.pdf>.

—, *Estudio sobre meritocracia en la designación de los máximos responsables del sector público estatal y autoridades independientes*,

2020, en <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2020/02/Informe-meritocracia-HD.pdf>.

GALIACHO, J. L., y C. BERBELL, *Filesa. Las tramas del dinero negro en la política*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.

GALLERO, M., *Bárcenas. La caja fuerte*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2016.

GARCÍA ABAD, J., *Adolfo Suárez, una tragedia griega*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2005.

GARCÍA-PANDO MOSQUERA, J. J., «Las cuentas de la Democracia», en A. Nieto Martín y M. Maroto (dirs.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

GARCÍA RAMOS, D., *Instituciones y vida política durante la guerra civil y el franquismo en Palencia (1936-1975)*, tesis doctoral, UNED, 2003.

GARRIGA, R., *La señora de El Pardo*, Barcelona, Planeta, 1979.

—, *Nicolás Franco, el hermano brujo*, Barcelona, Planeta, 1980.

GARZÓN, B., *El fango. Cuarenta años de corrupción en España*, Barcelona, Debate, 2015.

GARZÓN VALDÉS, E., «Acerca del concepto de corrupción», en F. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

GIMÉNEZ, J., «El urbanismo como escenario delictivo», *Cuadernos Penales José María Lidón*, Universidad de Deusto, 5 (2008).

GIMENO FELIU, J. M., «La corrupción en la contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016.

GOMÁ, J., *Ejemplaridad pública*, Barcelona, Penguin Random House, 2019.

GÓMEZ YÁÑEZ, J. A., y J. NAVARRO, *Desprivatizar los partidos*, Barcelona, Gedisa, 2019.

GONZÁLEZ ALONSO, A., y M. AHUMADA, «La justicia», en V. Lapuente (coord.), *La calidad de las instituciones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2018.

GONZÁLEZ PORTILLA, M., y J. M. GARMENDIA, «Corrupción y mercado negro: nuevas formas de acumulación capitalista», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.

GRACIA, J., *Javier Pradera o el poder de la izquierda. Medio siglo de cultura democrática*, Barcelona, Anagrama, 2019.

Grupo de Estudios de Política Criminal, *Una regulación alternativa contra la corrupción urbanística y otras conductas relacionadas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

GUICHOT, E., «Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016.

HAN, B. C., *La sociedad de la transparencia*, Barcelona, Herder, 2013.

—, *En el enjambre*, Barcelona, Herder, 2014.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *El principio monárquico*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972.

HOPKIN, J., *El partido de la Transición: ascenso y caída de la UCD*, Madrid, Acento Ediciones, 2000.

INNERARITY, D., *La política en tiempos de indignación*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2015.

—, *Comprender la democracia*, Barcelona, Gedisa, 2018.

IÑESTA-PASTOR, E., «Los delitos de fraude, estafa y falsificación de documentos. La causa contra el ministro de Fomento Agustín Esteban Collantes como exponente de la corrupción política», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La*

corrupción política en la España contemporánea, Madrid, Marcial Pons, 2018.

ÍÑIGUEZ, D., *El fracaso del autogobierno judicial*, Pamplona, Thomson Civitas, 2018.

JAREÑO, A., «La corrupción en la contratación pública», en Á. Jareño (dir.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal I*, Madrid, Iustel, 2014.

—, «Los delitos contra la administración y la contratación pública: reformas legislativas y aplicación jurisprudencial», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016.

JEREZ MIR, M., «El régimen de Franco: élite política central y redes clientelares (1938-1957)», en A. Robles Egea (ed.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

—, *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*, Madrid, Catarata, 2017.

—, *Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización*, 2018, en <https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>.

—, «El (des) gobierno del poder judicial», *Agenda Pública* (11 de noviembre de 2018).

JIMÉNEZ FRANCO, E., «El derecho a saber y su control como exigencia de efectividad del desarrollo sostenible», en N. Rodríguez y F. Rodríguez (coords.), *Corrupción y desarrollo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F., *Detrás del escándalo político. Opinión pública, dinero y poder en la España del siglo* XX, Barcelona, Tusquets, 1995.

—, «Las visiones de la ciencia política sobre la corrupción española», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

—, y F. Alcalá, *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, Bilbao, Fundación BBVA, 2018.

JIMÉNEZ VILLAREJO, C., «Corrupción, su prevención y persecución en España», *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, 67 (2010).

—, y A. DOÑATE, *Jueces, pero parciales. La pervivencia del franquismo en el poder judicial*, Barcelona, Pasado y Presente, 2012.

JOHNSTON, M., *Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

JORGE BARREIRO, A., «La ley, los jueces y el caso Naseiro», *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, 9 (abril de 1990).

JULIÁ S., *Transición. Historia de una política española (1937-2017)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.

JUSTE R., *IBEX 35. Una historia herética del poder en España*, Madrid, Capitán Swing Libros, 2017.

LA PARRA, E., «Notas sobre corrupción en el reinado de Fernando VII», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

LAPUENTE, V., «El sistema de mérito como garantía y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas», *DA. Revista Documentación Administrativa*, 286-287 (enero-agosto de 2010).

—, «Por qué la corrupción no se castiga», *Política Comparada-Fundación Alternativas*, 2 (2011).

—, (coord.), *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Madrid, Alianza Editorial, 2016.

—, y C. Dahltröm, *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*, Barcelona, Deusto, 2018.

—, «Introducción: España en el diván», en V. Lapuente (coord.), *La calidad de las instituciones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2018.

Llinares, J. A., «Es necesaria una ley estatal contra la corrupción y de protección de las personas que la denuncian», *Confilegal* (13 de mayo 2020), en <https://confilegal.com/20200515-es-necesaria-una-ley-estatal-contra-la-corrupcion-y-de-proteccion-de-las-personas-que-la-denuncian/>.

Llonch, M., «La configuración del grupo empresarial UNITESA bajo la sombra de la corrupción (1939-1958)», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

—, «Unitesa: del tèxtil a la construcció», en M. Risques (ed.), *Muñoz Ramonet. Retrat d'un home sense imatge*, Barcelona, Comanegra, 2019.

Llordén, M., «La política de vivienda del régimen franquista: nacimiento y despegue de los grandes constructores y promotores inmobiliarios en España, 1939-1960», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.

López Colomer, J. L., e I. Esparza Leibar, *Tratado jurisprudencial de aforamientos procesales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.

López Pagán, J., «Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el nivel local», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016.

Madariaga, M. R. de, «El lucrativo "negocio" del Protectorado Español», *Hispania Nova*, 16 (2019).

—, *Marruecos, ese gran desconocido. Breve historia del Protectorado español*, Madrid, Alianza Editorial, 2019.

MAESTRE, A., *Franquismo S.A.*, Madrid, Akal, 2019.
MALEM, J., «El fenómeno de la corrupción», en F. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
—, «La corrupción política», *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, 37 (marzo de 2000).
MARCOS, M., *Retos de la justicia en España. Algunas aportaciones de Derecho comparado*, Lisboa, Juruá, 2015.
MAROTO M., V. ANDERICA, S. BALEATO y M. ONGIL, *Qué hacemos con la financiación de los partidos políticos*, Madrid, Akal, 2013.
—, *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Madrid, Marcial Pons, 2015.
MARTÍ J., *La España del estraperlo (1936-1952)*, Barcelona, Planeta, 1995.
MATA, N. de la, *La respuesta a la corrupción pública. Tratamiento penal de la conducta de los particulares que contribuyen a ella*, Granada, Editorial Comares, 2004.
—, «La lucha contra la corrupción política», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18 (2016).
MAYAYO, A., P. LO CASCIO y J. M. RÚA, *Economía franquista y corrupción*, Barcelona, Flor del Viento, 2010.
MIGUEL, A. de, *La herencia del franquismo*, Madrid, Cambio 16, 1976.
MONEDERO, J. C., *La Transición contada a nuestros padres. Nocturno de la democracia española*, Madrid, Catarata, 2017.
MONGE, C., y R. OLIVÁN, *Hackear la política*, Barcelona, Gedisa, 2019.
MONTERO, L. M., *El club de las puertas giratorias*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2016.
MORÁN, G., *Adolfo Suárez. Ambición y destino*, Barcelona, Debate, 2009.
—, *El precio de la Transición*, Madrid, Akal, 2015.
MORENO LUZÓN, J., «“El poder público hecho cisco.” Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración», en A. Robles

Egea (ed.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

—, «Fernando siete y media. Los escándalos de corrupción de Alfonso XIII», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

MUELAS, J., *El blog de José Muelas. Opiniones personales*, en <https://josemuelas.org/>.

MUÑOZ, J., «El precio electoral de la corrupción: ¿por qué los votantes la castigan tan poco?», en L. Queralt (dir.), *Corrupción*, Porto, Editorial Juruá, 2019.

MUÑOZ, X., *Muñoz-Ramonet, societat il·limitada*, Barcelona, Edicions 62, 2003.

—, «Julio, la nul·litat del ser», en M. Risques (ed.), *Muñoz Ramonet. Retrat d'un home sense imatge*, Barcelona, Comanegra, 2019.

MUÑOZ BOLAÑOS, R., *El 23-F y los otros golpes de Estado de la Transición*, Madrid, Espasa, 2021.

MUÑOZ JOFRE, J., *La España corrupta. Breve historia de la corrupción (de la Restauración a nuestros días, 1875-2016)*, Granada, Comares, 2016.

MUÑOZ MOLINA, A., *Todo lo que era sólido*, Barcelona, Seix, 2013.

NIETO, A., *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997.

NIETO MARTÍN, A., «De la Ética Pública al *Public Compliance*: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas», en A. Nieto Martín y M. Maroto (dirs.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

NUEZ, E. de la, «Partidos políticos y transparencia», en A. Nieto Martín y M. Maroto (dirs.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

—, «¿Hemos avanzado en transparencia? El problema de la ejecución de las resoluciones del CTBG favorables al ciudadano», Blog Hay Derecho, 2018, en <https://www.hayderecho.com/2018/12/09/5-anos-de-la-ley-de-transparencia-y-buen-gobierno-balance-con-luces-y-sombras/>.

—, «¿Hemos avanzado en transparencia? El problema de la ejecución de las resoluciones del CTBG favorables al ciudadano», Blog Hay Derecho, 2019, en <https://www.hayderecho.com/2019/09/30/hemos-avanzado-en-transparencia-un-repaso-al-estado-del-arte/>.

—, «Cómo salvar la Corona», Blog Hay Derecho, 2019, en <https://www.hayderecho.com/2020/08/10/como-salvar-la-corona-reproduccion-de-tribuna-en-em-de-elisa-de-la-nuez/>.

—, «Decadencia institucional y reparto de cromos», *Crónica Global*, 16 de octubre de 2021, en <https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/decadencia-institucional-reparto-cromos_549213_102.html>.

NÚÑEZ, G., «Las empresas eléctricas: crisis de crecimiento en un contexto de crisis política», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.

NÚÑEZ, V. M., y M. L. CALERO, «Corrupción y redes de poder en la Corte isabelina», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

OLAIZOLA, I., *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

OLCINA, J., «Despilfarro y falta de transparencia en dos recursos territoriales básicos: agua y energía», en J. Romero (coord.), *Geografía del despilfarro en España*, València, Publicacions de la Universitat de València, 2019.

PALACIOS, J., *23-F, el Rey y su secreto*, Madrid, Libroslibres, 2010.

PARDO DE VERA, A., A. CALATRAVA y E. HURTADO, *La armadura del Rey*, Barcelona, Roca Editorial, 2021.
PAYNE, S., y J. PALACIOS, *Franco. Una biografía personal y política*, Barcelona, Espasa, 2014.
PÉREZ MEDINA, A., *No lo sé, no recuerdo, no me consta. Crónica de la corrupción política en la España contemporánea*, Barcelona, Arpa, 2021.
PÉREZ MONGUIÓ, J. M., «Del chivato al cooperador: el whistleblowing», *Revista Vasca de Administración Pública*, 115 (septiembre-diciembre de 2019).
PREGO, V., *Así se hizo la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1996.
Politikon, *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, Barcelona, Debate, 2014.
POVEDA, J. E., *Caso ERE. Las entrañas de la corrupción institucional en Andalucía*, Salamanca, Comunicación Social, 2017.
POWELL, C., *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona, Plaza & Janés, 2002.
PRADERA, J., «La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español», *Claves de Razón Práctica*, 58 (1995).
—, *La Transición española y la democracia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014.
—, *Corrupción y política. Los costes de la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014.
PRECIADO, C. H., *La corrupción pública en la reforma del Código Penal de 2015*, Pamplona, Editorial Civitas/Aranzadi, 2015.
PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
—, «Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 6 (2000).

—, «Normas y formas de gobierno judicial», *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, 75 (2012).
PRESTON, P., *Franco (Caudillo de España)*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1998.
—, *Un pueblo traicionado*, Barcelona, Debate, 2019.
QUERALT, J., «Aspectos penales de la corrupción pública», en V. Lapuente (coord.), *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Madrid, Alianza Editorial, 2016.
—, «Diez (más una) acciones inmediatas contra la corrupción», en J. Queralt y D. Santana (dirs.), *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
RAMIÓ, C., *La renovación de la función pública: estrategias para frenar la corrupción política en España*, Madrid, Catarata, 2016.
RAMÍREZ, J. L., «Corrupción y represión penal», *Revista Justicia-Jueces por la Democracia de Honduras*, 20 (octubre de 2017).
RIDRUEJO, D., *Casi unas memorias*, Barcelona, Planeta, 1977.
RIOJA, I., *Dentro de lo normal. La corrupción vasca*, Amazon, 2017.
RÍOS, P., *Banca Catalana: caso abierto*, Barcelona, Península, 2015.
RIQUER, B. de, G. RUBÍ y L. F. TOLEDANO, «Más allá del escándalo. La historia de la corrupción política en la España contemporánea», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
RISQUES, M., «Pròleg», en M. Risques (ed.), *Muñoz Ramonet. Retrat d'un home sense imatge*, Barcelona, Comanegra, 2019.
RIVERO, M. C., *Política y sociedad en La Rioja durante el primer franquismo (1936-1945)*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2001.
ROBLES EGEA, A., «Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX», en

A. Robles Egea (ed.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

RODRÍGUEZ GARCÍA, N., «La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción», en N. Rodríguez García y E. Fabián (eds.), *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*, Salamanca, Editorial Ratio Legis, 2004.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, E., *Por qué fracasó la democracia en España*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2015.

ROMERO, C., *Caciques y caciquismo en España (1834-2020)*, Madrid, Catarata, 2021.

ROMERO, J., «Introducción», en J. Romero (coord.), *Geografía del despilfarro en España*, València, Publicacions de la Universitat de València, 2019.

—, «Calidad Institucional, despilfarro y corrupción. El caso valenciano», en J. Romero (coord.), *Geografía del despilfarro en España*, València, Publicacions de la Universitat de València, 2019.

ROSE-ACKERMAN, S., *La corrupción en los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2001.

RUBIA, A. M., *El primer franquismo en Marbella (1937-1959). De los años del hambre a los años del sol*, Málaga, UMA, 2017.

RUIZ RESA, J. D., «La democracia interna en los partidos políticos: una perspectiva desde los derechos de los afiliados», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 34 (2000).

SALELLAS, L., *El franquisme que no marxa*, Barcelona, Saldonar, 2017.

SALOMÓN, L., «La corrupción en Honduras: tendencias, conclusiones y perspectivas», en V. Meza (coord.), *El manejo político y social de la corrupción en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH, 2016.

SÁNCHEZ-BLANCO, J., *La importancia de llamarse Franco. El negocio inmobiliario de doña Pilar*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1978.

SÁNCHEZ-CUENCA, I., *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

—, *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*, Madrid, Catarata, 2014.

—, *La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana*, Madrid, Catarata, 2015.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015).

SÁNCHEZ RECIO, G., «El franquismo como red de intereses», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.

SÁNCHEZ SOLER, M., *Negocios privados con dinero público. El vademécum de la corrupción de los políticos españoles*, Madrid, Foca Ediciones, 2003.

—, *La Transición sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*, Barcelona, Península, 2010.

—, *La familia Franco S. A.*, Barcelona, Roca Editorial, 2019.

—, *Los ricos de Franco*, Barcelona, Roca Editorial, 2020.

SANTANA, D., «El delito de financiación ilegal de partidos políticos», en J. Queralt y D. Santana (dirs.), *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

SEBASTIÁN, C., *España estancada. Por qué somos poco eficientes*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2016.

—, *Para que España avance*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019.

TEJEDOR, J., «La corrupción urbanística. Un problema sistémico», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016.

TENA, R., «El aforamiento preventivo», Blog Hay Derecho, 2016, en <https://www.hayderecho.com/2016/03/13/el-aforamiento-preventivo/>.

TORRES, E., «Comportamientos empresariales en una economía intervenida: España, 1936-1957», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.

TORRES, M., «Política y negocios. La influencia de la casa Rothschild en las élites políticas españolas (1864-1899)», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

TORRES, R. C., *Autarquia i estraperlo. L'economia en un espai rural del País Valencià durant el franquisme*, València, Publicacions de la Universitat de València, 2011.

TORTELLA, G., y J. L. GARCÍA RUIZ, «Banca y política durante el primer franquismo», en G. Sánchez Recio y J. Tascón Fernández (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España (1936-1957)*, Barcelona, Crítica, 2003.

TRALLERO, M., *Música celestial. Del mal llamado caso Millet o caso Palau*, Barcelona, Debate, 2012.

URDÁNOZ, J., «Presentación. La participación como reto y como incógnita», en C. Monge y R. Oliván (dirs.), *Hackear la política*, Barcelona, Gedisa, 2019.

—, *Una teoría del sufragio igual*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.

—, y E. DEL OLMO, *Reformar el sistema electoral*, Barcelona, Gedisa, 2019.

URÍAS, J., «¿Qué está pasando con el Tribunal Constitucional?», CTXT, 19-7-21, en <https://ctxt.es/es/20210701/Firmas/36693/tribunal-constitucional-sentencias-magistrados-tedh.htm>.

URBANO, P., *La gran desmemoria*, Barcelona, Planeta, 2014.

—, *La pieza 25. Operación Salvar a la Infanta*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2017.

VARELA ORTEGA, J., *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

VELILLA, N., *Así funciona la Justicia. Verdades y mentiras en la Justicia española*, Barcelona, Arpa, 2021.

VERGÈS, J., *Estrategia judicial en los procesos políticos*, Barcelona, Anagrama, 2009.

VICENTE, M. E., «Límites y posibilidades de la fiscalización de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas: aspectos técnicos», en A. Nieto Martín y M. Maroto (dirs.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

VILLARES, R., «Prólogo», en C. Romero, *Caciques y caciquismo en España (1834-2020)*, Madrid, Catarata, 2021.

VILLEGAS, J., *El poder amordazado. La historia oculta de cómo el poder político se ha infiltrado en la justicia española*, Barcelona, Península, 2016.

VILLENA OLIVER, A., *Las redes de poder en España*, Barcelona, Roca Editorial, 2019.

VILLORIA, M., *La corrupción política*, Madrid, Síntesis, 2006.

—, y F. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Revista de Estudios Políticos*, 156 (abril-junio 2012).

—, y F. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, «¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de la corrupción», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138 (abril-junio de 2012).

—, «Principales rasgos y características de la corrupción en España», en M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor (dirs.), *La corrupción en España.*

Ámbitos, causas y remedios jurídicos, Barcelona, Atelier, 2016.
—, «La corrupción en España: ¿qué ha pasado durante la crisis?», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
—, *Combatir la corrupción*, Barcelona, Gedisa, 2019.
—, y A. IZQUIERDO, *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*, Madrid, Tecnos, 2020.
VIÑAS, A., *La otra cara del Caudillo. Mitos y realidades en la biografía de Franco*, Barcelona, Crítica, 2015.
—, «Hambre, corrupción y sobornos en el Primer Franquismo (1939-1959)», en B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (coords.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
—, *Sobornos. De cómo Churchill y March compraron a los generales de Franco*, Barcelona, Crítica, 2021.
ZARZALEJOS, J. A., *Mañana será tarde*, Barcelona, Planeta, 2015.
—, *Felipe VI. Un rey en la adversidad*, Barcelona, Planeta, 2021.
ZELAYETA, A., *Jóvenes burukides vizcaínos. Clientelismo y «fontanería» en el PNV*, Tafalla, Txalaparta, 2013.
—, *La trama del 4%. Las comisiones del caso De Miguel*, Revistahincapie.com, 2018.

La patria en la cartera. Pasado y presente de la corrupción en España
Joaquim Bosch

Av. Diagonal, 662-664, 08034 Barcelona (España)
www.editorial.planeta.es
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): enero de 2022

ISBN: 978-84-344-3508-7 (epub)

Conversión a libro electrónico: Realización Planeta